Die wichtigsten Erscheinungen staatsrechtlicher Mitwirkung von politischen Teilgewalten bei der Reichsleitung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Johann Wolfgang Goethe-Universität

zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Hans Riese, Referendar

aus Frankfurt am Main

1936

Herm. Prinz, Bückeburg

Referent: Professor Dr. Friedrich Giese.

Korreferent: Professor Dr. Carl Heyland.

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Dezember 1935.

Die wichtigsten Erscheinungen staatsrechtlicher Mitwirkung von politischen Teilgewalten bei der Reichsleitung

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Hans R i e s e, Referendar
aus Frankfurt am Main

1936

Herm. Prinz, Bückeburg.

Referent: Professor Dr. Friedrich Giese.

Korreferent: Professor Dr. Carl Heyland.

Tag der mündlichen Prüfung: 4. Dezember 1935.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

M e i n e n E l t e r n !

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547418_0048

Inhalt.

Seite

Vorbemerkungen 1

Erster Abschnitt.

Das alte Reich

§ 1. Entstehung eigenpolitischer Gewalten. . 5

§ 2. Reichstag 7

a) Die Teilnahme am Reichstag 9

b) Die Form der Mitwirkung 13

c) Die Notwendigkeit der Mitwirkung . . 15

d) Gegenströmungen gegen den Einfluß des Reichstags 22

§ 3. Reichsregiment 25

§ 4. Kammergericht 34

§ 5. Landfriede 39

§ 6. Münzwesen 44

§ 7. Wehrwesen 48

§ 8. Sonstige Aufgaben 51

Zweiter Abschnitt.

Vom Deutschen Bund zum nationalsozialistischen Reiche Adolf Hitlers. Pläne und Ergebnisse.

§ 1. Der Deutsche Bund 53

§ 2. Die erste Gegenströmung: Preußische Hegemoniepläne 56

§ 3. Nationalparlament und Kaiser 61

§ 4. Die Lösung Bismarcks 70

§ 5. Umgestaltung durch die Weimarer Verfassung 80

§ 6. Berufsstände und Selbstverwaltung . . . 90

§ 7. Die Lösung Adolf Hitlers 97

Schrifttum und Quellen.

(Auswahl)

Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, 1932 (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band 28 und 29).

Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen 1923.

Bornhak, Deutsche Verfassungsgeschichte vom westfälischen Frieden an, Stuttgart 1934 (Bibliothek des öffentlichen Rechts, Band 7).

- Genealogie der Verfassungen, Breslau 1935 (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 50).

Brasch, Das Verhältnis der Gliedstaaten zur Zentralgewalt nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849, (Diss. Leipzig) 1909.

Bund zur Erneuerung des Reichs, Das Problem des Reichsrats, Berlin 1930.

Doerksen, Über das Maß des rechtlichen Einflusses der Einzelstaaten auf die Geschäfte der deutschen Staatengesamtheit seit dem Deutschen Bunde, (Diss. Königsberg) 1920.

Droysen, Geschichte der Preußischen Politik, Berlin 1855 ff.

Ficker, Vom Reichsfürstenstande, 2.Band herausgegeben und bearbeitet von Puntschart, Innsbruck 1911.

Franklin, Das Reichshofgericht im Mittelalter, Weimar 1869.

Gerstlacher, Handbuch der deutschen Reichsgesetze, Frankfurt a.M. und Leipzig 1787 ff.

Hartung, Geschichte des Fränkischen Kreises, 1910 (Veröffentlichungen der Gesellschaft für Fränkische Geschichte, 2.Reihe).

Höfler, Über die politische Reformbewegung in Deutschland im 15. Jahrhunderte und den Anteil Bayerns an derselben, München 1850.

Jellinek, Georg, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.

v.Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen von 1806 bis 1856, Berlin 1857.

Klüpfel, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen 1848 - 1871, Berlin 1872/3.

Koch, Der deutsche Bundesrat des geltenden Rechtes und die früheren deutschen Verfassungsentwürfe, Berlin 1897 (Diss. Erlangen).

Langwerth von Simmern, Freiherr, Die Kreisverfassung Maximilians I. und der schwäbische Reichskreis in ihrer rechtsgeschichtlichen Entwicklung bis zum Jahre 1648, Heidelberg 1896.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, in 7. Auflage bearbeitet von Anschütz, München und Leipzig 1919.

Molitor, Die Reichsreformbestrebungen des 15. Jahrhunderts bis zum Tode Kaiser Friedrichs III. (Untersuchungen zur Deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, herausgegeben von v.Gierke, Heft 132), Breslau 1921.

Monumenta Germaniae historica, herausgegeben von der Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde (angeführt: MG).

Moser, Neues Deutsches Staatsrecht:
Band 3: Von denen kaiserlichen Regierungsrechten und -pflichten, Frankfurt a.M. und Leipzig 1772,
Band 5: Von denen deutschen Reichstägen, 1774,
Band 6: Von denen deutschen Reichstagsgeschäften, 1768,
Band 10: Von der deutschen Kreisverfassung, 1773.

Müller, Des heil. Römischen Reichs Deutscher Nation Reichstagstheatrum, wie selbiges unter Kaiser Friedrich V. (d.i.III.) allerhöchster Regierung von 1440-1493 gestanden, Jena 1713.

- Des Hl.Röm.Reichs Deutscher Nation Reichstagstheatrum, wie selbiges unter Kaiser Maximilians I.

allerhöchster Regierung gestanden, Jena 1718.
Neue und vollständige Sammlung der Reichsabschiede, 4 Teile, Frankfurt a.M. 1747 (hier mit „NSdRA" angeführt, sonst auch als „Reichsabschiede Neue Folge", „Koch" oder „Senckenberg" bezeichnet).
v.Ranke, Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation, 5.Aufl. Leipzig 1873.
Reichstagsakten, Deutsche, München 1867 ff. (angeführt: RTA).
Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 7.Auflage bearbeitet von v. Künssberg, Berlin und Leipzig 1932.
Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen 1907.
- Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 5. Aufl., Tübingen 1931.
Venator, Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben, Berlin und Leipzig 1921.
Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2.Aufl., Tübingen 1913.

Die benutzten Einzelschriften sind jeweils an Ort und Stelle angeführt.

I. Vorbemerkungen.

Als Bismarck die deutschen Einzelstaaten zu einem Reich zusammenfügte, nahm er ihnen einen Teil ihrer Hoheitsrechte, um sie dem Reich zu übertragen. Zugleich aber gab er den Einzelstaaten im Bundesrat die Möglichkeit, bei der Ausübung dieser Hoheitsrechte mitzuwirken. Eine derartige Verfassung wird in der Regel dann gewählt werden, wenn selbständige politische Gewalten eine übergeordnete politische Gewalt errichten. Sie ist aber keineswegs an diese bündische Gründungsart gebunden, sondern auch möglich, wenn umgekehrt in einem einheitlichen Staat selbständige Teilgewalten sich allmählich bilden(1). Auch in diesem Falle liegt es nahe, daß die Teilgewalten versuchen, sich Einfluß auf die Leitung des Ganzen zu erobern. Eine derartige Beteiligung von politischen Untergewalten an der Willensbildung des Oberverbandes bezeichnet man üblicherweise als Föderalismus.

Die deutsche Verfassungsgeschichte kennt solche Verbindungen von Obergewalt und Untergewalten in verschiedenartiger Ausprägung. Aufgabe dieser Arbeit soll es sein, durch die einzelnen Zeitabschnitte zu verfolgen, welche Mitwirkung den Untergewalten an der Leitung der Obergewalt zugestanden hat. Hierbei kann es sich naturgemäß nicht darum handeln, die Ausgestaltung der Mitwirkung jeweils bis in alle Einzelheiten darzustellen. Es soll vielmehr das Gemeinsame und Verbindende in der Entwicklung dargestellt werden (2).

---

1) So z.B. das alte Deutsche Reich oder Österreich nach dem Weltkrieg.

2) Die Darstellung einer durch viele Jahrhunderte reichenden Entwicklung läßt eine einheitliche Ausdrucksweise für die Obergewalt und die Untergewalten nur schwer zu, wenn man nicht in den

Nach zwei Seiten hin bedarf diese Aufgabe noch einer Erläuterung: Es müssen die in Betracht kommenden politischen Gewalten, sodann die Art ihrer Mitwirkung näher bestimmt werden.

Auf der Seite der Untergewalten wird eine e i g e n p o l i t i s c h e G e w a l t vorausgesetzt. Hierzu ist zunächst der Besitz von Hoheitsrechten notwendige Voraussetzung. Damit scheiden alle Gliederungen des Reichs nach Stämmen, Berufs- oder Bekenntnisgruppen, Weltanschauungen aus. Sodann ist notwendig, daß der Umfang der Hoheitsrechte, die der Untergewalt zustehen, derart bemessen ist, daß diese wenigstens auf einem Gebiet der staatlichen Tätigkeit Ausgangspunkt eines selbständigen politischen Handelns werden kann. Eine Untergewalt dagegen, die in jeder Beziehung von den Weisungen der Obergewalt abhängig ist, ist keine eigenpolitische Gewalt. Andererseits bedeutet die Selbständigkeit des politischen Handelns aber auch keine völlige Unabhängigkeit. Sie findet ihre Schranke in der Unterordnung unter die höhere Gewalt, gegen deren Bestand sie sich nicht richten darf. Die Selbständigkeit der Untergewalt besteht vielmehr darin, daß ihr die Hoheitsrechte, die ihr zustehen, nicht willkürlich genommen oder geschmälert werden können. Nur wenn der Besitz der Hoheitsrechte der Untergewalt in dieser Weise gesichert ist, kann sich aus den einzelnen Hoheitsrechten eine politische Kraft entwickeln. Ob die Hoheitsrechte historisch von der Obergewalt übertragen worden sind, oder ob sie sich aus eigenem Recht der Untergewalt entwickelt haben, spielt hierbei keine Rolle.

Alles dies gilt entsprechend auch für den Ge-

Fehler verfallen will, anachronistisch Vorstellungen zu gebrauchen, die der betreffenden Zeit fremd waren. Besonders im alten Reich tritt diese Schwierigkeit auf. Streng genommen kann man hier von „Ständen" erst sprechen, wenn die Reichstags-„standschaft" erreicht ist.

samtverband. Auch er muß Hoheitsrechte besitzen und die Ausübung dieser Hoheitsrechte muß von dem Willen der einzelnen Untergewalten unabhängig sein. Damit scheiden alle die Zusammenschlüsse aus, bei denen Hoheitsrechte nur mit Zustimmung aller Mitglieder betätigt werden können (1). Es ist vielmehr erforderlich, daß die Obergewalt die Möglichkeit hat, Hoheitsrechte, wenn nötig, auch gegen den Willen einer Untergewalt auszuüben. Die Untergewalt darf sich dem auch nicht durch Austritt entziehen können. Weitere Voraussetzung ist ferner, daß die Hoheitsrechte des Gesamtstaates einen solchen Mindestumfang haben, daß die Betätigung eigenen politischen Willens möglich ist. Ein Verband, der nur auf einem Sondergebiet Hoheitsrechte ausübt, wie etwa eine auf die Dauer berechnete Gerichtsgemeinschaft, vermag keine eigenpolitische Politik zu führen. - Gleichgültig ist auch hier, wie sich die Hoheitsrechte der Obergewalt historisch entwickelt haben.

Die M i t w i r k u n g der Untergewalten muß sodann eine a k t i v e und eine e i g e n p o l i t i s c h e sein.

Es scheiden daher zunächst alle die Einrichtungen aus, die darauf hinauslaufen, den Untergewalten einen eigenen, von jeder Einmischung freien Herrschaftskreis zu gewährleisten. Eine derartige „Freiheit vom Reich" in größerem oder kleinerem Umfang ist notwendigerweise stets vorhanden, solange die Untergewalten eigenpolitische Gewalten sind. Die Unterscheidung zwischen Betätigung eigener Gewalt und Mitwirkung im Ganzen wird in der Regel nicht schwer fallen. Wenn die Untergewalten einzeln handeln, betätigen sie meistens ihre eigene Gewalt, wenn sie dagegen gemeinsame Beschlüsse fassen, wird es sich meistens um Mitwirkung im Ganzen handeln.

---

1) Bei anderen Beschlüssen mag die Zustimmung der Mehrheit genügen.

Es sind jedoch auch Ausnahmen möglich, insbesondere kommt es vor, daß die Untergewalten einzelne ihrer eigenen Herrschaftsbefugnisse gemeinsam ausüben (1).

Andererseits muß die Mitwirkung der Untergewalten eine eigenpolitische bleiben. Sie ist von einer rein organschaftlichen Mitwirkung abzugrenzen. Der Unterschied besteht hier in der Zielrichtung. Bei einer eigenpolitischen Mitwirkung werden die Teilgewalten zwar als Glieder der Gesamtheit tätig, sie verfolgen hierbei jedoch ihre eigenen Belange, soweit sie sich mit der Unterordnung unter das Ganze vereinbaren lassen. Die Untergewalten handeln um ihrer selbst willen. Bei einer organschaftlichen Mitwirkung dagegen werden die Untergewalten deshalb herangezogen, weil man ihrer Mitwirkung im Organismus des Ganzen bedarf. Sie sollen nicht ihre eigenen Ziele zur Geltung bringen, sondern ihre Kräfte in den Dienst des Ganzen stellen.

---

1) So wurden z.B. auf den Kreistagen des alten Reichs häufig polizeiliche Maßnahmen beschlossen.

Erster Abschnitt:

Das alte Reich.

§ 1. Entstehung eigenpolitischer Gewalten (1).

Das alte Reich war seit der fränkischen Zeit ein gegliedertes Staatswesen. Das ganze Reichsgebiet war gleichmäßig in Gaue unter einem Grafen oder Markgrafen aufgeteilt. Darüber standen zeitweise Herzöge. Wenn diese Gewalten sich im Lauf des späteren Mittelalters zu Trägern eigenen politischen Willens aufschwangen, so war hierzu zweierlei Voraussetzung: Das Amt, das sie bekleideten, mußte zu einer Berechtigung werden, und die einzelnen Hoheitsrechte, die ihnen zustanden, mußten zu einer einheitlichen „Gewalt" zusammenwachsen. Beides vollzog sich naturgemäß nur langsam und in jedem Falle anders. Nur einzelne Anzeichen der gemeinsamen Entwicklung mögen hier festgestellt werden.

Ursprünglich waren sowohl die Grafen (2) wie die Herzöge (3) abhängige Amtsträger des Königs.

---

1) Vgl. hierzu allgemein:
B e c h t o l d, Die Entwicklung der Landeshoheit in Deutschland, 1.Teil München 1863.
F e h r, Fürst und Graf im Sachsenspiegel,1906.
K e u t g e n, Der deutsche Staat des Mittelalters, Jena 1918.

2) Keutgen 97, Fehr 3.30, Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte 7.6.

3) Ficker 2.3.4,32, Waitz 5.35 ff., Varges, Das Herzogtum,1928 (Gedächtnisschrift für v.Below 17 ff.), S.24, 27 f.; a.A.Sickel, Das Wesen des Volksherzogtums (Historische Zeitschrift 52. 407 ff.), S.421.

Das Amt konnte ihnen jederzeit entzogen oder geschmälert werden. Auf dem Wege über lehnsrechtliche und erbrechtliche Übertragungsformen eroberten die Grafen und Herzöge sich nun allmählich ein Recht auf ihre Herrschaft. Damit waren sie gegen eine willkürliche Entziehung der Herrschaft durch den König geschützt. Dieser neue Zustand kommt etwa in einem Reichsweistum aus dem Jahre 1216 (1) zum Ausdruck, in dem die Mediatisierung eines Fürsten für unzulässig erklärt wird; ein Amtsträger hatte jederzeit einem anderen Amtsträger unterstellt werden können. Gleichfalls eine Anerkennung der landesherrlichen Rechte bedeutet das Versprechen des Königs, neue Zölle und Münzrechte nicht mehr zu verleihen (2), denn hier liegt die Absicht zu Grunde, die bestehenden Zoll- und Münzrechte durch Verleihung neuer Rechte nicht zu schmälern.

Die Herrschaft, die die Grafen ausübten, hatte in der fränkischen Zeit die gesamte Staatstätigkeit umfaßt (3). Später jedoch hatte sich diese einheitliche Gewalt in einzelne Hoheitsrechte aufgelöst. Einige hatten die Herzöge übernommen, - so die militärische Führung und die höhere Gerichtsbarkeit - (4), andere hatten die Grafen an Unterbeamte weiterverliehen. Die territoriale Einheit des Gaues war durch Teilungen und Veräußerungen, sowie durch die Bildung von Immunitäten gesprengt, sodaß schließlich verschiedenen Gewalten Hoheitsrechte an

---

1) MG LL sectio 4/2.70.
2) Privilegium in favorem principum ecclesiasticorum (1220) cap.2 - MG LL s.4/2.86 -; Sententia contra Warandiam teleoni et monetae (1220) - ebenda 237 -.
3) Waitz 2.2.28 ff., Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte, 2.Band in 2.Auflage neubearbeitet von Frh. von Schwerin, München und Leipzig 1928, 2.222.
4) Waitz 7.125, 131, 245, 8.44 ff., 175, Ficker 2.3.9 ff.

dem gleichen Gebiet zustanden. Die aus dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Entwicklung sich bildenden neuen Hoheitsrechte - wie etwa Münz- und Marktrechte - wurden wieder besonders verliehen. - Seit dem 12. Jahrhundert ist nun das Bestreben zu erkennen, aus dieser Sammlung verschiedenartiger Rechte eine einheitliche Gewalt zu bilden, die dem Inhaber eine derartige Herrschaftsbefugnis über ein bestimmtes Gebiet und seine Bewohner gewährt, daß er im Stande ist, einen selbständigen politischen Willen zu betätigen (1). Dies erforderte nicht den völligen Ausschluß jeder anderen gleich- oder übergeordneten Gewalt; diese anderen Gewalten müssen nur auf einzelne, bestimmt umgrenzte Hoheitsrechte beschränkt werden, die den Herrschaftskreis der umfassenden Gewalt nicht berühren. So führt diese Entwicklung schließlich dazu, daß jedes Land (2) einen und nur einen „Landes-Herren" hat.

§ 2. Reichstag. (3)

Zugleich mit der Ausbildung der Landeshoheit versuchen nun die Landesherren einen immer weiter

---

1) Keutgen 122.
2) abgesehen von Sonderfällen, wie den Reichsdörfern!
3) Vgl. hierzu allgemein:
   Domke, Die Virilstimmen im Reichsfürstenrat von 1495-1654, Breslau 1882 (Untersuchungen zur Deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, herausgegeben von v.Gierke 11).
   Ehrenberg, Der Deutsche Reichstag in den Jahren 1273-1378, Leipzig 1883 (Historische Studien 9).
   Ficker, Fürstliche Willebriefe und Mitbesiegelungen, 1882 (Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 3.1 ff.).
   Guba, Der deutsche Reichstag in den Jahren 911-1125, Leipzig 1884 (Historische Studien 12).

gehenden Einfluß auf die Leitung des Reichs zu erringen.

Dieses Bestreben war in erster Linie auf eine Mitwirkung der Untergewalten in ihrer Gesamtheit bei der obersten Leitung der Reichsgeschäfte gerichtet; es hat schließlich zu einer festen Organisation im Reichstag geführt. Neben dieser ältesten Form der Einflußnahme haben die Untergewalten spä-

---

L a m p r e c h t, Zur Vorgeschichte des Konsensrechtes der Kurfürsten, 1883 (Forschungen zur Deutschen Geschichte 23.63 ff.).
R a u c h , Traktat über den Reichstag im 16. Jahrhundert, Weimar 1905 (Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit 1.1 ff.).
S c h o l z, Beiträge zur Geschichte der Hoheitsrechte des deutschen Königs zur Zeit der ersten Staufer (1138 - 1197), Leipzig. 1896 (Leipziger Studien aus dem Gebiete der Geschichte 2.4).
S i c k e l, Zur Geschichte des deutschen Reichstags im Zeitalter des Königtums (Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung, 1.Ergänzungsband), 1885.
V a h l e n, Der deutsche Reichstag unter König Wenzel, Leipzig 1891 (Diss. Berlin).
W a c k e r, Der Reichstag unter den Hohenstaufen, Leipzig 1882 (Historische Studien 6).
W a i t z, Deutsche Verfassungsgeschichte, Kiel 1844 ff.
W e n d t , Der deutsche Reichstag unter König Sigmund bis zum Ende der Reichskriege gegen die Hussiten, Breslau 1889 (Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte 30).

ter versucht, ihren Einfluß durch einen engeren ständigen Ausschuß, das Reichsregiment, noch wirkungsvoller zu gestalten, und ferner sich in die Vollziehung einzuschalten.

a) Die Teilnahme am Reichstag.

Der Reichstag des alten Reichs unterscheidet sich dadurch von den entsprechenden Bildungen anderer Staaten (z.B. dem nordamerikanischen Senat, der altschweizerischen Tagsatzung), daß er schon bestand, ehe seine Mitglieder Träger eigenen politischen Willens waren. Die Lokalgewalten hatten sich zuerst Mitwirkung im Reich, dann erst Freiheit vom Reich erkämpft.

Schon die sächsischen und fränkischen Kaiser hatten regelmäßig die „Großen" im Lande zur Beratung über wichtige Reichsangelegenheiten zusammenberufen (1). Unter diesen „Großen" waren hauptsächlich die Amtsträger des Königs in den Reichsteilen zu verstehen, also die Grafen und Herzöge, sowie die Geistlichen, die Grafenrechte erworben hatten (2). Als aus diesen Amtsträgern Landesherren wurden, war also der Rahmen für ihre Mitwirkung im Reich schon gegeben.

In der Folgezeit wurden nun allmählich alle diejenigen, die nicht eine landesherrliche Gewalt erworben hatten, von den Reichsversammlungen ausgeschlossen. Der niedere Adel und die Ministerialen hatten noch bis in die staufische Zeit hinein eine erhebliche Rolle auf den Reichstagen gespielt (3).

---

1) Guba 99 ff. zählt während dieser rund zwei Jahrhunderte 82 Reichstage und 260 örtliche Versammlungen.
2) Vgl.z.B.Bernoldi chronicon 1081 - MG SS. 5.437 - und den Mainzer Landfrieden von 1103 - MG LL s. 4.1.125 -.
3) Guba 45, Wacker 61.

Soweit diese Gruppen einer Landeshoheit unterworfen wurden, sorgte schon der Landesherr für ihren Ausschluß vom Reichstag. Aber auch diejenigen, die sich die Reichsunmittelbarkeit zu erhalten wußten, besuchten den Reichstag wegen der starken finanziellen Belastung, die damit verbunden war, nur noch seltener (1). Vom 13. Jahrhundert an treten diese Gruppen daher immer mehr zurück; schon 1274 werden sie nur noch als anwesend, nicht mehr als zustimmend erwähnt (2). Ihr vollständiger Ausschluß trat jedoch erst im 16. Jahrhundert ein (3).

Zur gleichen Zeit erfuhr der Kreis der Teilnahmeberechtigten durch den Hinzutritt der reichsunmittelbaren Städte eine Erweiterung. Diese Städte hatten ebenfalls die Landeshoheit erworben (4) und erstrebten jetzt das Recht, bei der Leitung des Reichs mitzuwirken. Sie versuchten vor allem, auf die Geldbewilligung Einfluß zu gewinnen, denn sie wurden als Sammelpunkte des flüssigen Kapitals vorzugsweise zu den „Reichshilfen" herangezogen. - Zum ersten Mal werden Städtevertreter 1255 erwähnt (5), später werden sie häufiger zugezogen (6). Etwa in

---

1) Ehrenberg 41, Bemman, Zur Geschichte des Deutschen Reichstags im 15.Jahrhundert, Leipzig 1907 (Leipziger Historische Abhandlungen 7), 90 f.
2) So im Eingang der Konstitutionen von 1274 - MG LL s.4 3.59 -.
3) Noch 1471,1487 und 1497 sind Vertreter dieser Gruppen anwesend; Bemman 90 f.
4) Ob auch die kleinsten von ihnen als „eigenpolitische Gewalten" bezeichnet werden können, sei dahin gestellt; auch von den kleineren Grafschaften kann wohl nicht allen diese Eigenschaft zugesprochen werden.
5) Landfriede von 1255 - MG LL s.4 2.474 -.
6) Ehrenberg 45 ff., Brülcke, Die Entwicklung der Reichsstandschaft der Städte von der Mitte des 13. bis zum Ende des 14. Jahrhunderts, Hamburg 1881 (Diss.Göttingen), 11 ff., 28 ff.

der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts haben sie wenigstens das Recht der Anwesenheit errungen (1). Ein gleichberechtigtes Stimmrecht erlangen sie jedoch erst wesentlich später, im 15. (2) oder gar erst im 16. Jahrhundert (3). Im Westfälischen Frieden wurde es ihnen ausdrücklich zugestanden (4).

Die Teilnahme am Reichstag hat schließlich noch dadurch eine Veränderung erfahren, daß das Teilnahmerecht von der Person des Landesherren gelöst und an das Land geknüpft wurde (sog. Territorialisierung). Diese Erscheinung beruht auf dem Zusammenwirken verschiedenartiger Ursachen.

Ursprünglich hatte der Reichstag nicht nur die Aufgabe, den Untergewalten eine Mitwirkungsmöglichkeit zu geben, sondern er sollte auch ihre persönlichen Fähigkeiten und Erfahrungen dem König dienstbar machen. Der Besuch des Reichstags war daher für die Landesherren eine Pflicht (5). Diese zweite, organschaftliche Seite des Reichstags trat unter den schwachen Königen des späteren Mittelalters immer mehr zurück zugunsten des Anspruchs der Untergewalten auf Einflußnahme. Dies zeigte sich besonders dann, wenn ein Landesherr aus irgend einem Grund nicht zum Reichstag erscheinen konnte. Während der staufischen Zeit unterblieb in diesem Fall, da die organschaftliche Mitwirkung nicht möglich war, auch eine Einflußnahme des betreffenden Landesherrn (6). Später jedoch gehen die Landesherren dazu über, ihr Einflußrecht durch einen anderen Landesherren oder durch eine Gesandtschaft ausüben zu lassen (7). In der Folgezeit lassen die Könige

---

1) Brülcke 38 f., 96 f., Ehrenberg 49, Wendt 134.
2) Wendt 135.
3) Bemman 62.
4) Inst. Pacis Osnabr.art. 8 § 4 - Zeumer 416 - ; s.a. Rauch, Traktat cap. 10.
5) Guba 42, Ehrenberg 13 ff.
6) Wacker 65: Eine Stellvertretung war unbekannt.
7) Ehrenberg 20.

nun eine Vertretung auch dann zu, wenn der Landesherr an sich erscheinen könnte (1); die Untergewalten entziehen sich so immer mehr ihren organschaftlichen Aufgaben. Im Laufe des 16. Jahrhunderts wird die Stellvertretung zur allgemeinen Regel. Die Möglichkeit von Einflußnahme wird dadurch die einzige Aufgabe des Reichstags.

Wenn die Einflußnahme allein, ohne die organschaftliche Mitwirkung geübt werden konnte, so ergab sich nunmehr auch die Möglichkeit der Teilnahme am Reichstag dann, wenn aus irgendeinem Grund vorübergehend kein Landesherr vorhanden war. In diesem Fall wurde nun das Land zur Teilnahme zugelassen (2). Wenn man das Land dabei auch noch nicht als juristische Person bezeichnete (3), betrachtete man es doch als eine Einheit, die durch die Landstände und ihre Verwaltung, durch gemeinsames Recht, u.a. zusammengehalten wurde. So konnte sich die Anschauung herausbilden, daß das Recht zur Teilnahme am Reichstag dem Landesherren deshalb zustehe, weil es ein Bestandteil der Landeshoheit sei.

Diese Anschauungsweise, daß das Territorium eine Einheit gegenüber dem Landesherrn bilde, wurde schließlich für den Fall bedeutsam, daß ein Landesherr mehrere Territorien in seiner Hand vereinigte. In diesem Fall beanspruchte der Landesherr, sobald eine Zählung der Stimmen eintrat, für jedes Territorium eine besondere Stimme (4). Im umgekehrten Fall, bei Teilung eines Territoriums, trat naturgemäß keine Vermehrung der Stimmen mehr ein, wie früher. Dies beeinträchtigte die Untergewalten jedoch

---

1) So schon im 15. Jahrhundert; Domke 130.
2) So wird 1529 unterschrieben „für das Herzogtum Württemberg"; Domke 131.
3) Vgl. Höhn, Der individualistische Staatsbegriff und die juristische Staatsperson, Berlin 1935, S.17 f., 220 ff.
4) Der erste Fall dieser Art trat im Anfang des 16. Jahrhunderts ein; Domke 124, 134.

nicht mehr stark, da sie jetzt immer mehr dazu übergingen, Teilungen zu vermeiden.

Auf dem Zusammenwirken dieser verschiedenen Umstände beruht die Territorialisierung der Reichstagsstimmen. Im Reichsfürstenrat erreichte sie Ende des 16. Jahrhunderts ihren Abschluß (1). Bei den Kurfürsten hatte sie schon wesentlich früher eingesetzt, da bei dem Sonderrecht der Königswahl, das diesem Teil der Fürsten zustand, schon früher eine Zählung der Stimmen eingetreten war (2). Die Goldene Bulle hat ausdrücklich die Kurfürstenwürde an bestimmte Territorien geknüpft. - Bei den Städten schließlich war die territoriale Begründung der Stimme selbstverständlich.

b) F o r m d e r M i t w i r k u n g .

Die Wirksamkeit einer Einflußnahme hängt wesentlich davon ab, in welcher Form sie ausgeübt wird.

In dieser Beziehung war der König ursprünglich sehr frei: Statt eines Reichstages genügte auch die Mitwirkung eines Hoftages, der aus den gerade am Hof anwesenden Fürsten gebildet wurde, oder die Mitwirkung einer Provinzialversammlung (3). Bei

---

1) Domke 123.

2) Hier wurde schon Ende des 13. Jahrhunderts der Anspruch erhoben, bei einer Vereinigung zweier Kurfürstentümer in einer Hand zwei Stimmen zu führen; so eine Äußerung Ottos II., Pfalzgrafen und Herzogs von Baiern - abgedr. Phillips, Die deutsche Königswahl bis zur Goldenen Bulle (Sitzungsberichte der Wiener Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften, philosophisch-historische Klasse Band 26 S.106 Anm.416 - und eine Äußerung in einer Urkunde K. Rudolfs I. - Harnack, Das Kurfürstenkollegium bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts, Gießen 1883, S.59 -.

3) Waitz 6.348, Guba 75, Wacker 78.

Verfügungen über Reichsgut genügten sogar schriftliche Zustimmungserklärungen (die sog. Willebriefe) (1). So konnte der König häufig einen Teil der Untergewalten durch besondere Verhandlungen und Zugeständnisse für sich gewinnen und dadurch seinen Willen durchsetzen (2).

Dagegen erhebt sich im späteren Mittelalter ein immer heftigerer Widerstand der landesherrlichen Gewalten. Sie verlangen eine Rechtsform für ihre Mitwirkung.

Zunächst erreichen sie, daß das Mitwirkungsrecht nur auf einer gemeinsamen Versammlung ausgeübt werden kann. Damit war der König gezwungen, sich gleichzeitig mit der Gesamtheit der Untergewalten auseinanderzusetzen. Welchen Wert man auf derartige gemeinsame Versammlungen zu allen Zeiten legte, zeigen viele Beispiele. Schon Heinrich IV. hatte im Jahre 1076, als fast alle Fürsten von ihm abgefallen waren, versprochen, in Zukunft nichts mehr ohne gemeinsame Beratung zu unternehmen (3). In gleicher Weise waren die Kurfürsten auf gemeinsames Handeln bedacht, so wenn sie sich 1417 gegenseitig verpflichten, die Anforderungen des Königs, die alle betreffen, nur gemeinsam zu beantworten (4), oder wenn sie 1711 verlangen, daß ihre Zustimmung, die in eiligen Fällen diejenige des Reichstags ersetzen soll, nur „auf einer Collegialzusammenkunft und

---

1) Ficker-Puntschart 2.1.107, 137.
2) Man kann diese Form der Einflußnahme als individualistische bezeichnen; vgl. Bilfinger 27.
3) „absque communi consultu"; Lambert Annales 1076 - MG SS 5.253 -.
4) „Bopparder Übereinkunft" von 1417 - abgedr. Auener, Die Kurvereine unter der Regierung König Sigmunds (Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 30.225 ff.), 257.

nicht durch absonderliche Erklärungen" eingeholt werden dürfe (1).

Weiterhin war das Bestreben der Untergewalten darauf gerichtet, feste Regeln für die Teilnahme an diesen Versammlungen zu entwickeln und die Willkür des Königs hierbei auszuschalten. In dieser Richtung liegt es, wenn im späteren Mittelalter die Hoftage und Provinzialversammlungen immer mehr aufhören und durch allgemeine Reichsversammlungen ersetzt werden, wenn ferner der Kreis derjenigen, die hierzu geladen werden müssen, fest bestimmt wird. - Wie sich diese Entwicklung im Einzelnen vollzog, läßt sich nicht feststellen (2). Das Ergebnis bestand jedenfalls darin, daß sich eine fest begrenzte Zahl von Stimmen im Reichstag herausbildete. Damit war allen hieran beteiligten Untergewalten auch wirklich die Möglichkeit einer wirksamen Mitwirkung gegeben.

c) N o t w e n d i g k e i t d e r M i t w i r k u n g.

Urkunden und erzählende Quellen berichten häufig, daß der König mit den Untergewalten Reichsangelegenheiten beraten hat (3), ohne daß damit gesagt

---

1) Art.6 § 2 des Entwurfs einer Beständigen Wahlkapitulation - Moser 3.147, 757 -.
2) Während Ficker annimmt, daß schon im 13.Jahrhundert die Zustimmung der zu einem ordentlichen, allgemeinen Hoftag entbotenen Fürsten notwendig gewesen sei, wenn es sich um das Recht, die Ehre und das Gut des ganzen Reichs handelte (Willebriefe 12 ff., Reichsfürstenstand 2.1.106), zeigt die Zusammenstellung für die Zeit von 1273 bis 1378, die Ehrenberg 116 ff. gibt, daß auch noch während dieser Zeit zuweilen Reichsangelegenheiten auf Versammlungen behandelt wurden, die keineswegs allgemeinen Charakter trugen (s.z.B.1291, 1292, 1306, 1328, 1333).
3) S. die Zusammenstellungen bei Guba 98 ff.,

ist, daß diese Mitwirkung, - sei es als Rat oder als Zustimmung, - verfassungsrechtlich auch notwendig gewesen wäre.

Sicher ist, daß in den letzten Zeiten des Reichs - abgesehen von den wenigen Reservatrechten des Kaisers und der Kurfürsten - zu jedem Tätigwerden des Reichs ein Beschluß des Reichstags notwendig war. Damit hatte das Mitwirkungsrecht der Untergewalten seine stärkste Ausprägung erhalten. Dieser Zustand ist das Ergebnis einer langen Entwicklung, die schon im Mittelalter einsetzte.

Ausdrückliche Gesetzesbestimmungen in dieser Richtung fehlen naturgemäß im Mittelalter fast völlig. Wo sie bestehen, erscheint es noch sehr fraglich, ob man in ihnen wirkliche Verfassungssätze oder nur gelegentliche Versprechungen des Königs für seine Person sehen kann. In letzterem Sinne ist sicher das Versprechen Ludwigs des Frommen, nichts ohne den Rat der „proceres" zu unternehmen (1), und eine ähnliche Äußerung Heinrichs II. in dem Eingang des Gesetzes von 1019 (2) aufzufassen. Wesentlich bestimmter im Sinne eines Verfassungssatzes klingt schon ein Gesetz Ludwigs des Bayern, aus dem Jahre 1342 (3). Hier wird bestimmt, daß das königliche Hofgericht über jedermann richten soll nach den Gesetzen und dem geschriebenen Recht des Reichs; wenn das Recht aber ein unrechtes geworden sei, solle der König es bessern „nach der Kurfürsten und anderer Herren Rat". - Vom Ende des 15. Jahrhunderts an werden derartige Gesetze häufiger. So wird bestimmt, daß die Zustimmung des Reichstags nötig sein soll zu Beschlüssen über die Aufrechterhaltung des Landfriedens (4), zur Ergänzung und Änderung der Kammerge-

---

Wacker 86 ff., Ehrenberg 116 ff.

1) Vita Walae 2.10 - MG SS 2.555 -.
2) MG LL 2.38.
3) NSdRA 1.44 f.
4) § 1 der Handhabung Friedens und Rechtens von 1495 - Zeumer 291/2 -.

richtsordnung (1), zum Erlaß einer Münzordnung (2) und zur Einbringung von fremden Kriegsvolks in das Reich (3). In anderen Fällen soll wenigstens der Rat der Stände eingeholt werden, so bei Verbesserung der Goldenen Bulle, des Landfriedens oder anderer Ordnungen und Gesetze des Reichs (4), bei Beschlüssen zur Verhinderung aufrührerischer Verbindungen (5) und bei der Ordnung des Münzwesens (6).

Es wäre nun möglich, daß die Zustimmung der Untergewalten darüberhinaus auf dem Wege des Gewohnheitsrechts auch auf weiteren Gebieten notwendig geworden wäre. Manche Forscher nehmen dies schon für das Mittelalter auf den Gebieten an, bei denen häufig oder immer von einer Zustimmung berichtet wird. Dies ist der Fall bei dem Erlaß von Gesetzen und der Findung von Rechtssprüchen (7), bei der Anordnung einer Reichsheerfahrt (8), bei dem Verkehr mit auswärtigen Staaten, insbesondere dem Abschluß von Verträgen (9), bei der Erhebung in den Reichsfürstenstand (10), bei Aufhebung und Verminderung

---

1) § 32 der Kammergerichtsordnung von 1495 - Zeumer 291 -.
2) § 34 des Reichsabschiedes von 1497 - NSdRA 2.33 -.
3) Art.11 der Wahlkapitulation Karls V. - Zeumer 309 ff. -.
4) Art. 2 ebenda.
5) Art. 6 ebenda.
6) Art. 27 ebenda; ob dem Unterschied zwischen „bewilligen", „beschließen" und ähnlichen Ausdrücken einerseits und „Rat" andererseits eine tatsächliche Bedeutung beizumessen ist, kann zweifelhaft sein.
7) Ficker-Puntschart 2.1.75, Wacker 71 f., Ehrenberg 64, 73.
8) Ficker-Puntschart 2.1.77, Guba 76, Wacker 66 f., Scholz 36; zweifelnd Ehrenberg 81/82.
9) Wacker 68; zweifelnd Guba 78 f.
10) Ficker-Puntschart 2.1.77, Wacker 79, Ehrenberg 82/83.

von Zöllen (1) und ganz allgemein bei Verfügungen über Reichsgut (2). Andere Forscher dagegen verneinen eine derartige gewohnheitsrechtliche Bildung(3). Sie weisen darauf hin, daß auch Fälle überliefert sind, in denen eine Mitwirkung der Teilgewalten fehlt.

Ob man die Notwendigkeit der Zustimmung auf den genannten Gebieten schon für das Mittelalter annehmen darf, kann zweifelhaft sein. Wenn die Mitwirkung der Untergewalten einmal erwähnt wird, ein anderes Mal nicht, spiegelt sich hierin zunächst wohl nur das wechselnde Verhältnis zwischen König und Untergewalten wieder. Ein schwacher König oder ein König, der die Fürsten aus irgendeinem Grund brauchte, wird ihnen mehr Mitwirkung eingeräumt haben, ein stärkerer und unabhängigerer König weniger, ohne daß hierbei zunächst das Bewußtsein mitgespielt hat, daß ein bestimmter Zustand Recht sei.

Vom Ende der hohenstaufischen Zeit an wurde dies anders. Jetzt werden die Untergewalten immer regel-

---

1) Ficker-Puntschart 2.1.74, Ehrenberg 72, Lamprecht 110/1; Ficker und Lamprecht nehmen an, daß auch zur Errichtung einer neuen Zollstätte die Zustimmung der Fürsten erforderlich gewesen sei, unter Berufung auf das Gesetz von 1234 - MG LL s.4 2.429 -, durch das alle Zölle aufgehoben wurden, die ohne Zustimmung der Fürsten errichtet waren; dieser Schluß erscheint nicht unbedingt zwingend; aus der Aufhebung eines Zolles ergibt sich noch nicht, daß seine Errichtung unrechtmäßig war.

2) Ficker, Willebriefe 6 ff., 12/3, Ficker-Puntschart 2.1.76 f.; hier soll keine ausdrückliche Zustimmung erforderlich gewesen sein, sondern nur eine Art von Einspruchsrecht bestanden haben; war die Verfügung ohne Zustimmung getroffen, so konnten die Fürsten sie durch hofgerichtliches Urteil aufheben.

3) Waitz 6.456, Sickel 245, Vahlen 5.

mäßiger zugezogen, da der König auf ihre Mitwirkung angewiesen ist. Der letzte Grund dieser Entwicklung liegt wohl in den Grundsätzen, die jetzt bei der Königswahl befolgt wurden. Während früher stets einer der Stammesherzöge gewählt wurde, nach Möglichkeit der Sohn oder ein naher Verwandter des vorhergehenden Königs, wählten die Kurfürsten jetzt meistens einen König, der nur eine Grafschaft oder eines der neuen Teilherzögtümer besaß und daher von vorneherein auf die Unterstützung durch die Fürsten angewiesen war. Es kam hinzu, daß die Reichsgüter, auf die der neue König sich hätte stützen können, fast völlig vergeben waren. Die Stellung des Königs wurde so immer mehr die eines „primus inter pares"; dies zeigte sich auch darin, daß jetzt wieder öfters von der Möglichkeit der Absetzung Gebrauch gemacht wurde.

Die Schwächung des Königtums ging also in erster Linie von den Kurfürsten aus, die dadurch einen stärkeren Einfluß im Reich errangen, sodaß man diese Zeit des ausgehenden Mittelalters geradezu als die kurfürstliche bezeichnet hat (1). - Den Kurfürsten folgten jedoch bald auch die übrigen Fürsten, von denen manche die Kurfürsten an Macht übertrafen, schließlich auch die Städte. Besonders als dann wieder Angriffe von außen einsetzten, und der König finanzielle Unterstützung brauchte, mußte er sie sich dadurch erkaufen, daß er den Fürsten in immer stärkerem Maße Einflußmöglichkeiten einräumte. Gerade diese finanzielle Abhängigkeit hat dazu geführt, daß der König bei allen Maßnahmen, bei denen er auf die Mitwirkung der Untergewalten angewiesen war, sich zunächst ihres Einverständnisses auf dem Verhandlungswege versichern mußte.

Diese lange Übung wurde schließlich zum Rechtszustand. Das Verhandeln zwischen König und Untergewalten, den „Ständen", erschien verfassungsrechtlich

---

1) Fehr, Deutsche Rechtsgeschichte, 2.Aufl., Berlin und Leipzig 1925, S.130 ff.

notwendig. Die Reichsgewalt stand nicht mehr dem König allein, sondern König und Ständen gemeinsam zu. Es mag hierbei mitgewirkt haben, daß in den Territorien sich ein ähnlicher „dualistischer" (1) Aufbau entwickelt hatte, der sogar zu einer völligen Trennung der Verwaltung, insbesondere des Kassenwesens, geführt hatte.

Im Reich muß sich der Zustand, daß die Stände Mitinhaber der Reichsgewalt sind, am Ende des Mittelalters durchgesetzt haben, wie aus verschiedenen, außerhalb des Reichstages liegenden Anzeichen hervorgeht. So werden im Laufe des 15. Jahrhunderts die Einrichtungen des Reichs immer mehr zugleich auf Kaiser und „das Reich" bezogen; es wird z.B. das Kammergericht als „kaiserliches und Reichskammergericht" bezeichnet (2). - Bemerkenswert ist ferner, wie die Stellvertretung für Karl V., als er für längere Zeit das Reich verließ, geregelt wurde. Während der Kaiser in diesem Falle früher einen

---

1) Keutgen 145 f., v.Below, Territorium und Stadt, München und Leipzig 1900 (Historische Bibliothek 11), 248 ff.; Spangenberg, Vom Lehensstaat zum Ständestaat, München und Berlin 1912 (Historische Bibliothek 29), 36; Rachfahl, Alte und neue Landesvertretungen in Deutschland (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich 33.89 ff.), 114 ff.

2) Kammergerichtsordnung von 1495 - NSdRA 2.6.ff.-. Ganz so zufällig, wie Smend meint - Zur Geschichte der Formel „Kaiser und Reich" in den letzten Jahrhunderten des alten Reichs (in: Historische Aufsätze, Festgabe für Karl Zeumer, Weimar 1910) 441 -, dürfte diese Ausdrucksweise doch nicht sein; diese Kammergerichtsordnung ist es doch gerade, die zum ersten Mal König und Stände gemeinsam das Kammergericht bestellen läßt (Näheres siehe unten § 4).

Reichsvikar ernannt hätte, berief er jetzt gemeinsam mit den Ständen ein Reichsregiment zur Stellvertretung (1). Am schärfsten findet sich die neue Anschauung ausgedrückt in einem Entwurf aus dem Jahre 1487, der an die Stelle eines Reichsgesetzes ein Bündnis zwischen Kaiser und Ständen zur Sicherung gegen äußere Angriffe und zur Aufrechterhaltung des Landfriedens vorschlug (2). Gegen diese Überspitzung des Gedankens, die die Reichsgewalt in zwei Teile zerrissen hätte, erhob der Kaiser allerdings Widerspruch (3). In der Folgezeit hat man äußerlich die Form eines kaiserlichen Gesetzes beibehalten. Der Vertragsgedanke kam jedoch trotzdem zuweilen wieder zum Ausdruck, wenn auch in gemilderter Form, so etwa wenn der Kaiser und die Stände erklären, daß sie sich gegenseitig zur Durchführung und Beachtung des Gesetzes verpflichtet, verbunden und verstrickt haben (4).

Hatten die Untergewalten so einen Anteil an der Reichsgewalt errungen, so war damit grundsätzlich ihre Zustimmung zu jedem Handeln des Reichs verfassungsmäßig notwendig geworden. Die einzelnen Fälle, in denen der König noch frei war, wurden demgegenüber zu „Reservatrechten".

---

1) Regimentsordnung von 1521 - NSdRA 2.172 ff., Zeumer 318 ff. -.
2) Sog. Konstitution - abgedr. Wagner, Das dritte kaiserliche Buch der Markgrafen von Brandenburg (Forschungen zur Deutschen Geschichte 24.475 ff.), Göttingen 1884, S.497 ff. -.
3) Sein Gegenentwurf - abgedr.ebenda 500 ff. - bezeichnet sich als mandatum.
4) § 13 Handhabung Friedens und Rechtens von 1495 - NSdRA 2.13 -,
§ 60 des Reichsabschieds von 1498 - NSdRA 2.52 -,
§§ 49, 50 der Regimentsordnung von 1500 - Zeumer 297 ff. - (hier wird das Gesetz geradezu ein „Vertrag, Kontrakt und Verpflichtung" genannt).

Im Westfälischen Frieden wurde dieser Zustand ausdrücklich anerkannt: Alle Reichsangelegenheiten müssen mit den Ständen, und zwar auf dem Reichstag beraten werden und bedürfen der Zustimmung durch die Stände (1).

d) Gegenströmungen gegen den Einfluß des Reichstags.

Bei dem Bestreben, Einfluß auf die Reichsleitung zu erringen, hatten die Untergewalten nach zwei Seiten hin zu kämpfen. Einmal gegenüber dem König, denn für ihn bedeutete jede Mitwirkung der Untergewalten eine Einschränkung seiner ursprünglich umfassenden Herrschaftsgewalt; sodann aber auch mit den Kurfürsten, die für sich allein eine bevorzugte Mitwirkung erstrebten, und zum Teil auch erreichten.

Es ist bereits ausgeführt worden, daß die Untergewalten dem König gegenüber eine Beteiligung an der Reichsgewalt durchgesetzt haben. Ihr Einfluß ergriff jedoch nicht die gesamte Reichsgewalt, dem Kaiser blieben vielmehr bis zum Ende des Reichs noch einige Hoheitsrechte vorbehalten. Vor allem behielt er neben dem Kammergericht eine eigene Gerichtsbarkeit, die er durch den Reichshofrat ausübte (2). Außerdem waren ausschließlich Sache des Kaisers die Belehnungen (3), die Mitwirkung bei der Bischofs- und Abtwahl gemäß dem Wormser Konkordat (4), Gnadenakte, insbesondere Standeserhebungen und Erteilung von Privilegien (5), sowie die Ausübung des Postregals, - dessen allgemeine Geltung allerdings nicht unbestritten war (6) -, und der Bücherzensur auf der Frankfurter Messe (7).

---

1) Instr.Pacis Osnabr.art. 8 § 2 - Zeumer 416 -.
2) Vgl.I.P.O. art.5 § 96. 3) Moser 3.205.
4) Moser 3.288. 5) Moser 3.418-609 ff.
6) Moser 3.645 ff. 7) Moser 3.727 ff.

Das Bestreben der K u r f ü r s t e n, die übrigen Stände von der Mitwirkung auszuschließen, hat seinen Grund darin, daß diese Fürsten infolge ihres persönlichen Ansehens oder ihrer besonderen Macht häufiger vom König zugezogen wurden und auch von sich aus häufiger an den Reichstagen teilnehmen konnten. Vielfach war auch die Stellungnahme dieser Fürsten richtunggebend für die übrigen. So kam es, daß der Anspruch auf Mitwirkung meistens zuerst von den Kurfürsten geltend gemacht wurde, und daß die übrigen Fürsten ihnen erst später nachfolgten. Die Kurfürsten waren die Wegbereiter einer allgemeinständischen Mitwirkung. So war z.B. bei Verfügungen über Reichsgut zunächst die Zustimmung allein der Kurfürsten notwendig (1); später trat an ihre Stelle der Reichstag. Während ferner Karl V. sich verpflichtet hatte, kein Bündnis ohne Zustimmung der Kurfürsten einzugehen (2), wurde auch hier später die Zustimmung des ganzen Reichstags notwendig (3). Nur in einem Fall gelang es den Kurfürsten, sich ein ausschließliches Recht zu erhalten: Zur Verleihung von Zoll-, Münz- und Stapelrechten, sowie von Privilegien an Mittelbare genügte stets die Zustimmung der Kurfürsten (4).

Daneben versuchen die Kurfürsten sogar, eine übergeordnete Stellung gegenüber dem Reichstag zu erreichen. Diese Pläne, die letzten Endes eine Nebenregierung neben dem König erstreben, finden da-

---

1) Ficker, Willebriefe 51, Harnack (s.§ 2 a.) 115, Lamprecht, Die Entstehung der Willebriefe und die Revindikation des Reichsguts unter Rudolf von Habsburg (Forschungen zur Deutschen Geschichte 21.1 ff.), 1881, S.13.
2) Wahlkapitulation art.7 - Zeumer 310 -.
3) So ausdrücklich I.P.O. art.8 § 2.
4) Zwischen den Kurfürsten und Fürsten verglichene Wahlkapitulation von 1711 art.8 §§ 1-3, 17, 19, 23, art.9 §§ 6, 12 - Moser 3.710 ff., 738 ff., 759 ff., Zeumer 478 ff. -.

her nicht nur den Widerstand der übrigen Stände, sondern auch des Königs, der durch eine derartige oligarchische Mitregierung sich stark bedroht fühlte. Es ist infolgedessen in dieser Richtung nicht über einzelne Versuche der Kurfürsten hinausgekommen.

Der Binger Kurverein, in dem die Kurfürsten erstmals eine solche Nebenregierung beanspruchten (1), fand bald sein Ende infolge innerer Uneinigkeit der Kurfürsten. - Später versuchen sie das gleiche durch ein „Regiment". Als auch dies gescheitert war, fordern sie, daß bei Reichstagsangelegenheiten, - zum mindesten in wichtigeren Fällen, - zunächst ihr Gutachten eingeholt werden solle (2); auch solle bei eiligen Angelegenheiten ihre Zustimmung zunächst genügen (3). Seit der Reichstag ständig geworden war, hatten diese Forderungen naturgemäß nur noch geringe Bedeutung.

---

1) Abgedr. Zeumer 234; vgl. hierzu näher § 3 (Reichsregiment).
2) Wahlkapitulation Ferdinands IV. art. 40, Wahlkapitulation Josephs I. art. 38, Wahlkapitulation Karls VI. art. 11, Entwurf einer beständigen Wahlkapitulation art. 11 § 21
   - abgedr. sämtlich bei Moser 3.148 ff.-.
3) Entwurf einer beständigen Wahlkapitulation art. 6 § 2 - Moser 3.147, 757 -.

§ 3. Reichsregiment (1).

Zur gleichen Zeit, in der die Mitwirkung der Untergewalten im Reichstag ihre endgültige Form erhält, versuchen die Untergewalten ferner, an weiteren Stellen im Aufbau des Reichs Einfluß zu gewinnen.

Den Anlaß hierzu gibt eine Reihe von Mißständen und Mängeln, die sich im Lauf des ausgehenden Mittelalters immer deutlicher fühlbar machen: Gegenüber den fortdauernden Angriffen von außen, denen das Reich jetzt ausgesetzt war, fehlte ein schlagfertiges Heer. Im Innern hatte die Vergebung der Gerichtsbarkeit an die Landesherren dazu geführt, daß eine wirksame Rechtsprechung und Vollstreckung wegen der Kleinheit und Zerrissenheit der Territorien

---

1) Vgl. hierzu allgemein:
v. B e l o w, Die Reichsreform („Im Morgenrot der Reformation", Stuttgart 1927, S.119 ff.).
H a r t u n g, Die Reichsreform von 1485 bis 1495 (Historische Vierteljahrsschrift 16.24 ff.), 1913.
H ö f l e r, Das kaiserliche Buch des Markgrafen Albrecht Achilles, Bayreuth 1850 (Quellensammlung für fränkische Geschichte, herausgegeben von dem historischen Verein zu Bamberg, 2).
J a n s s e n, Frankfurts Reichskorrespondenz nebst anderen verwandten Aktenstücken von 1376 - 1519, Freiburg i.Br. 1866.
v. K r a u s, Das Nürnberger Reichsregiment, Innsbruck 1883.
v. S c h u b e r t, Reich und Reformation, Tübingen 1911.
W y n e k e n, Die Regimentsordnung von 1521 in ihrem Zusammenhang mit dem Kurverein, 1868 (Forschungen zur Deutschen Geschichte 8.563 ff.).

kaum noch möglich war. Die Unsicherheit nahm daher im Reich immer mehr zu. Die Vergebung der Münzhoheit an kleine und kleinste Landesherren hatte zu einer heillosen Verwirrung des Geldwesens geführt. Es kam die Lässigkeit viele Könige hinzu, die die Aufsichtsrechte, die dem Reich noch geblieben waren, nicht entschieden genug handhabten.

Gegenüber dieser immer größer werdenden Unordnung und Verwirrung erhob sich von den verschiedensten Seiten der Ruf nach einer „Reichsreform". Es wurde gefordert ein ständiges Heer, ein ständiges und hinreichend besetztes oberstes Gericht im Reich, ein Landfriede, der durch Gerichte, Vollstreckungs- und Polizeiorgane gesichert wurde, und eine Überwachung der Münzprügung.

Die Stände versuchten nun, die Reform in ihrem Sinne zu betreiben und dadurch ihren Einfluß auf Gebiete außerhalb des Reichstags auszudehnen. Vor allem fordern sie eine Regierungskörperschaft, an deren Bildung alle Stände gleichmäßig beteiligt werden sollten, und die sich vom Reichstag dadurch unterscheiden sollte, daß sie zahlenmäßig viel kleiner, dafür aber ständig versammelt sein oder doch wenigstens regelmäßig in kurzen Zeitabschnitten zusammentreten sollte. Dieses „Reichsregiment" soll neben dem König, nach manchen Vorschlägen sogar an Stelle des Königs die höchste Gewalt im Reiche inne haben. - Ferner fordern die Stände eine Beteiligung an der Besetzung des Kammergerichts. Da in beiden Fällen nur eine geringe Personenzahl zu bestellen ist, ergibt sich die Notwendigkeit, die mitwirkenden Stände zu Wahl-, bzw. Präsentationsgruppen zusammenzufassen. So entsteht der Gedanke, das Reich in Kreise einzuteilen. Diese Kreise werden dann später auch dazu benutzt, den Landfrieden und das Münzwesen zu ordnen (1). Die Stände fordern

---

1) Auf diesen Gebieten entstanden zunächst eigene Pläne für eine Kreiseinteilung. Bei der Durchführung jedoch wurde die Einteilung, die für die

für diese Zwecke neue ständische Organe in jedem Kreis und eine übergeordnete ständische Organisation im Reich (Landfriedenstag und Münztag). In ähnlicher Weise erstreben sie schließlich auch eine Regelung des Heerwesens.

Wie bei der Ausgestaltung des Reichstages hatten die Stände auch hier nach zwei Richtungen hin Widerstand zu überwinden. Der König lehnte ein Reichsregiment natürlich ab (1). Darüberhinaus versuchten manche Könige auch, wie z.B. Maximilian I., die Ordnung des Landfriedens und des Münzwesens selbst in die Hand zu nehmen und zu diesem Zweck eine von ihm abhängige Reichsverwaltung zu bilden.

Auf der anderen Seite stehen die Kurfürsten und zeitweise auch einige andere Fürsten, die sich durch ihre Persönlichkeit oder die Bedeutung ihres Territoriums aus der Menge der übrigen Stände hervorhoben, wie etwa der Markgraf Albrecht Achilles von Brandenburg, die Herzöge von Bayern und Burgund. Diese Fürsten versuchten die Reichsreform für oligarchische Zwecke zu mißbrauchen. Sie erstrebten ein Regiment, an dem nur sie selbst beteiligt sind. Die Ordnung des Landfriedens wollen sie selbst in die Hand nehmen. Auch sie benutzen hierbei eine Kreiseinteilung: Jeder von diesen Fürsten soll eine Reihe von Hoheitsrechten über die übrigen Stände seines Kreises erhalten, die damit von jeder Mitwirkung in Landfriedenssachen ausgeschlossen werden sollten.

Die Forderung nach einem ständisch gebildeten R e i c h s r e g i m e n t wird schon im Anfang des 15. Jahrhunderts erhoben. So sah die Schrift eines unbekannten Verfassers aus der Zeit des Konstanzer Konzils vor, daß eine Anzahl von den Ständen

---

Präsentation der Regiments- und Kammergerichtsmitglieder geschaffen war, mit geringen Änderungen übernommen.

1) Karl V. hat es als eine Vormundschaft empfunden.

gewählter Räte dem Kaiser ständig zur Seite stehen solle, ähnlich wie die Kardinäle dem Papst (1).

Ebenfalls durch die Kirchenverfassung beeinflußt wird der Vorschlag des Kardinals Nikolaus von Cues (2). Dieser Vorschlag unterscheidet sich jedoch von dem zuerst genannten durch eine starke Hervorhebung der Kurfürsten: Außer den Richtern der zwölf zu errichtenden Reichsgerichte (3) sollen nur die Kurfürsten regelmäßig dem Rat angehören. Lediglich in besonders schwierigen Fällen sollen auch die übrigen Fürsten zugezogen werden. Die Städte sollen überhaupt nur im Reichstag vertreten sein (4).

---

1) Advisamentum sacrorum canonum et doctorum ecclesie catholice de electione pape et Cardinalium - abgedr. Höfler, Beiträge zur Geschichte der politischen Reformation, 1854 (Archiv für Kunde österreichischer Geschichtsquellen 12.355 ff.), S.363 ff.; bespr. ebenda 360 ff., Molitor 46 ff., Franklin 1.229 f. -.

2) De Concordantia catholica 3.35 - abgedr. Zeumer 247 f.; bespr.:
P o s c h, Die „Concordantia catholica" des Nikolaus von Cues (Veröffentlichungen der Sektion für Rechts- und Staatswissenschaft der Görres-Gesellschaft 54), Paderborn 1930; S t u m p f, Die politischen Ideen des Nikolaus von Cues, Köln 1865, S.68, 84 f.; ferner: Höfler 9, Molitor 56, 60 f., Droysen 1.1.575 f., Franklin 1.227 f., Ranke 1.70, v.Schubert 11.

3) Über die Sitze und Bezirke dieser Gerichte gibt die Schrift keinen Aufschluß.

4) Daß zwei Versammlungen, der schon bestehende Reichstag und ein engerer Rat gemeint sind, ergibt sich aus der Anordnung und Ausdrucksweise der Schrift: conventus annuus um die Pfingstzeit und concilium annuum im Mai oder September; ähnlich unterscheiden auch Posch und Droysen zwei Versammlungen; nur eine nahmen an: Molitor, Stumpf, Höfler, Franklin.

Eine gleiche Hervorhebung der Kurfürsten findet sich in der Praxis dieser Zeit. Hier wird mehrfach eine nur aus den Kurfürsten bestehende Regierungskörperschaft gefordert. Dies ist das Ziel des Kurvereins von Bingen (1424)(1). Genauer formuliert, zugleich aber auch eingeschränkt wird diese Forderung 1438, indem ein kurfürstlicher Ausschuß nur zur Nachprüfung der Privilegien und zur Gerichtsbarkeit über die Städte vorgeschlagen wird (2). Ein

---

1) Abgedr. Zeumer 234; bespr.:
Auener, Die Kurvereine unter der Regierung König Sigmunds, 1909 (Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 30.225 ff.), S.238 ff.;
Brandenburg, Der Binger Kurverein in seiner verfassungsgeschichtlichen Bedeutung, 1894 (Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 11. 63 ff.); S.46 f.;
Heuer, Der Binger Kurverein 1424 (ebenda 8.207 ff.), 1892;
Lindner, Der Binger Kurverein (Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung 13.394 ff.), 1892;
Schnettler, Die Stellung des Kurfürstenkollegiums zum Königtum und zur Reichsregierung bis zur Zeit Sigmunds, 1906 (Diss. Halle), S.60, 64, 68;
ferner: Droysen 1.1.465, Wyneken 568 ff., Wendt (s.§ 2) 124 f.
Dieses Bündnis wird verschieden gewürdigt; manche wollen ihm keinerlei grundsätzliche Bedeutung beimessen (so Auener, Heuer 225, Lindner 405, Schnettler).

2) So das Programm, das die Kurfürsten dem neu gewählten König Albrecht II. vorlegen; abgedr.RTA 13.74 (art.3), 75 (art.3), 94 (art.5), 96 (art. 1a); bespr.:
G e r b e r, Drei Jahre reichsstädtischer, hauptsächlich Frankfurter Politik 1437-1439, (Diss. Marburg) Marburg 1914, S.24 f.;

volles kurfürstliches Regiment wird schließlich um die Mitte des Jahrhunderts gefordert (1). - Im Grunde das Gleiche ist auch das, was den „Fürstenbünden" der zweiten Hälfte des Jahrhunderts vorschwebt, nur daß hier die Teilnahme an dem Regiment nicht an das Kurfürstenamt, sondern an die tatsächliche Bedeutung einzelner Fürsten geknüpft wird (2).

Am Ende des Jahrhunderts wurde der Gedanke eines Regiments wieder von kurfürstlicher Seite aufgenommen, diesmal jedoch in wesentlich veränderter Form. Der erste Plan dieser Richtung - abgesehen von einem allgemein gehaltenen Entwurf von 1487 (3)-, den der Erzbischof Berthold von Mainz auf dem Worm-

---

W o s t r y, König Albrecht II. (1437-1439), Prag 1906/7 (Prager Studien aus dem Gebiete der Geschichtswissenschaft 12 & 13), 12.70; ferner: Molitor 93.

1) „Abschied zwischen Geistlichen Kurfürsten" - abgedr. Ranke 6.12 -;
Kurfürstliche Antwort und Rede des Markgrafen Albrecht Achilles auf dem Fürstentag 1454 - abgedr. Höfler, Kaiserliches Buch, 21, 24 -;
Kurfürstlicher Entwurf von 1455 - abgedr. Müller RT.Th. Friedrichs 1.512 -;
Vgl.hierzu: Droysen 2.1.175, Franklin 1.363 ff., Molitor 119 ff., Bachmann, die ersten Versuche zu einer römischen Königswahl unter Friedrich III., 1877 (Forschungen zur Deutschen Geschichte 17.277 ff.), 280 ff.

2) Böhmischer Entwurf von 1464 - abgedr. Höfler, polit.Ref. bew. 37 ff. -;
Brandenburgischer Entwurf von 1464 - abgedr. Höfler, Kaiserliches Buch 101 f. -;
Vgl. hierzu: Droysen 2.1.313 ff., Franklin 1.366 ff., Molitor 132 ff.

3) „Konstitution" - abgedr. Wagner (s.S.34 Anm.1) 497 ff.; bespr. ebenda, Molitor 192 ff., Langwerth von Simmern 14, Hartung, Reichsreform 39.

ser Reichstag von 1495 vorlegte, gewährte den Kurfürsten zwar wieder erhebliche Vorrechte, berücksichtigte daneben aber auch die übrigen Stände (1): Das Regiment sollte aus je einem Vertreter jedes Kurfürsten, zwei Vertretern der Städte und acht Vertretern der übrigen Stände bestehen, die zu diesem Zweck in Kreisen zusammengefaßt wurden. Es ernannten jedoch nur die Kurfürsten ihre Vertreter selbst, die übrigen Mitglieder sollte das Regiment selbst wählen (2).- Für schwierigere Fälle und als Aufsichtsorgan stand über dem Regiment die Versammlung der Kurfürsten.

Dieser Entwurf scheiterte am Widerstand Maximilians; ein neuer Entwurf aus dem Jahre 1500 dagegen fand seine Billigung und wurde ausgeführt (3). Er schränkt vor allem die Rechte der Kurfürsten erheblich ein. Auch die anderen Stände wurden jetzt durch eigene Vertreter beteiligt. Die Wahl dieser Vertreter wurde ihnen allerdings nicht gewährt (4),

---

1) Abgedr. Müller RT.Th. Maximilians 1.381 ff.; bespr.: Ranke 1.73 f., Höfler, polit.Ref.bew.24, Hartung, Reichsreform 183 ff., Langwerth von Simmern 18, Wyneken 576 ff., v.Kraus 42 ff., Ulmann, Kaiser Maximilian I., Stuttgart 1884, 1.349 f.

2) Über die erstmalige Besetzung war nichts gesagt; vielleicht sollten die nichtkurfürstlichen Vertreter vom Reichstag gewählt werden; so Hartung, Reichsreform 184.

3) Abgedr. NSdRA 2.56, Zeumer 297 ff.; bespr.Ranke 1.94 ff., Hartung 89 ff., v.Kraus 26 ff., Droysen 2.2.11 ff., Langwerth von Simmern 20, Wyneken 579 ff., v.Schubert 8, v.Below 142. Diese Regimentsordnung ist dadurch bemerkenswert, daß sie zwar in der äußeren Form eines Gesetzes erlassen wurde, sich selbst aber im Text als „Vertrag, Kontrakt und Verpflichtung" bezeichnet (§ 50).

4) Nur der erste Entwurf zu dieser Regimentsordnung

es wurden vielmehr einzelne Stände namentlich benannt, die ihre Standesgruppen vertreten sollten. Bei den geistlichen Fürsten sollten der Erzbischof von Magdeburg und die Bischöfe von Würzburg, Worms, Eichstätt, Augsburg und Münster, bei den weltlichen Fürsten die Herzöge von Sachsen, Bayern-Landshut und Jülich, die Markgrafen von Ansbach-Bayreuth und Baden und der Landgraf von Hessen abwechselnd dem Regiment angehören. Der Sitz der Prälaten sollte zwischen den Äbten von Salmannsweiler, Schussenried und Kornelimünster sowie dem Probst von Berchtesgaden abwechseln. Für die Grafen wurde der Graf von Nassau allein berufen. Von den Städten schließlich sollten abwechselnd jeweils zwei Städte Vertreter zum Regiment entsenden (1).

Dieses Reichsregiment sollte zu allem berufen sein, was Recht und Frieden, ihre Vollziehung und Handhabung, sowie den Widerstand gegen die Anfechter der Christenheit und des Reichs betrifft (§ 1). Die Sonderrechte des Kurfürstenkollegiums fielen fort; statt dessen sollten in „merklichen Sachen" die Kurfürsten und die 12 namentlich bezeichneten Fürsten zugezogen werden (§ 3). - Im Ganzen gesehen war also der Gedanke einer Mitwirkung aller Stände in diesem Regiment wohl verwirklicht, aber noch stark im kurfürstlichen Sinne beeinflußt.

Das Regiment fiel schon 1502 der politischen Lage zum Opfer. In den folgenden Jahren glaubte Maximilian, die Unterstützung der Stände entbehren zu können, und lehnte daher alle Regimentswünsche ab. Er schlug den Ständen statt dessen einen regi-

---

wollte die Kreisvertreter durch die Kreisstände wählen lassen; Hartung, Fränk. Kreis 91 Anm. 2.

1) Im ersten Vierteljahr des Jahres Köln und Augsburg,
im zweiten Straßburg und Lübeck,
im dritten Nürnberg und Goslar und
im vierten Frankfurt und Ulm.

mentsähnlichen Hofrat vor (1), dessen Mitglieder er ernennen wollte. Ein Einfluß der Stände auf die Besetzung dieses Rates findet sich nur in zwei Entwürfen angedeutet (2).

Erst unter Karl V. hatte sich die Lage wieder so gewandelt, daß die Stände von neuem ein ständisches Regiment fordern konnten. Auf dem Wormser Reichstag von 1521 drangen sie damit durch (3); ihre Forderungen (4) wurden jedoch nur zum Teil berücksichtigt. Seiner Zusammensetzung nach entsprach dieses Regiment dem früheren, nur daß der Kaiser außer dem Statthalter und zwei Vertretern seiner Erblande noch weitere zwei Vertreter in seiner Eigenschaft als Kaiser ernannte. Die Tätigkeit des Regiments dagegen war von vorneherein auf die Zeit der Abwesenheit des Kaisers beschränkt. 1530 erreichte es daher von selbst sein Ende.

Damit war der Gedanke eines Reichsregiments endgültig erledigt.

---

1) Proklamation von 1503 - vgl. Langwerth von Simmern 23 - ;
Entwurf von 1505 - abgedr. Müller RT.Th. Maximilians 3.444 f., Höfler polit.Ref.bew. 71 ff.; bespr. Hartung Reichsreform 124, Ranke 1.109 f., Langwerth von Simmern 23 -;
Entwurf von 1507 - Hartung Fränk.Kreis 126 -;
Entwurf von 1510 - abgedr. Janssen 2.819 f.; bespr. Hartung Fränk. Kreis 129 ff., Langwerth von Simmern 27 -;
Entwürfe von 1512 - abgedr. Janssen 2.859, 871 f., NSdRA 2.136 ff.; bespr. Hartung Fränk. Kreis 133, Ranke 1.131, Langwerth von Simmern 28 ff.-.
2) 1510 ist von „geben" und „wählen" die Rede, 1512 von „stellen".
3) Regimentsordnung von 1521 - abgedr. Zeumer 318 ff.; bespr.Hartung Fränk.Kreis 154 f., Ranke 1.317 f., Wyneken 614 ff., Langwerth von Simmern 47 -.
4) S. Ranke 1.316, Wyneken 587.

§ 4. K a m m e r g e r i c h t (1).

Die Forderung der Stände auf Beteiligung an der Besetzung der höchsten Reichsgerichte, insbesondere des Kammergerichts, entstand überwiegend aus dem Wunsch nach einer beständigen und gut arbeitenden Rechtsprechung; gerade Friedrich III. hatte die Gerichtsbarkeit des Reiches stark vernachlässigt. Diese Forderung fand sogar zeitweise die Unterstützung des Kaisers, da es ihm sowohl an geeigneten Beisitzern, als an Mitteln zu ihrer Besoldung fehlte (2). Insoweit handelt es sich also um die organschaftliche Einordnung der ständischen Kräfte in den Dienst des Reichs.

Dennoch waren für die Forderung der Stände nach Beteiligung an der Besetzung des Kammergerichts auch eigenpolitische Ziele maßgebend. Zum mindesten betrachteten die bedeutenderen von ihnen die Beteiligung als ein wichtiges Ehrenrecht. - Nach der Glaubensspaltung kam noch das konfessionelle Interesse hinzu. Beide Religionsparteien versuchten, auf dem Wege über die Benennung von Kammergerichtsbeisitzern die Rechtsprechung in ihrem Sinne zu beein-

---

1) Vgl. hierzu allgemein:
S m e n d, Das Reichskammergericht, 1.Teil, Geschichte und Verfassung (Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit 4.3.), Weimar 1911.
P o e t s c h, Die Reichsjustizreform von 1495, Münster i.W. 1912.

2) Die Bedeutung gerade der finanziellen Seite zeigt sich in einem Vorschlag aus dem Jahre 1470, der aus fürstlichen Kreisen stammt, aber bereit ist, die Besetzung des Gerichts ganz den Städten zu überlassen, damit diese auch die Kosten übernehmen - abgedr. Franklin 1.367 Anm. 1; bespr. ebenda und Smend 37 -.

flussen.

Schon im Anfang des 15. Jahrhunderts wurde eine Beteiligung der Stände an der Besetzung der Reichsgerichte erwogen. Dieser Gedanke findet sich z.B. in einem Schreiben des Markgrafen und Kurfürsten Friedrich I. von Brandenburg (1), sowie in der Schrift des Nikolaus von Cues (2). - Während diese Schrift noch 12 (3) Reichsgerichte vorschlug, begnügten die späteren Entwürfe sich mit einer Beteiligung der Stände an dem obersten Gericht des Reiches, dem Kammergericht.

Auch hier treten zunächst die Kurfürsten in den Vordergrund. Sie wollen selbst oder durch Vertreter das höchste Gericht des Reiches bilden (4). - Später jedoch fordern mehr und mehr auch die übrigen Stände Berücksichtigung. 1486 beanspruchen die Kurfürsten nur noch die Hälfte der Beisitzer für sich (5). Das Gleiche schlagen sie 1495 vor, als eine umfassende Neuordnung des Kammergerichts vorgenommen

---

1) (1435) Smend 34 f.
2) De Concordantia catholica 3.33; es wird angenommen, daß die Bestellung der Beisitzer den Ständen überlassen werden sollte: Droysen 1.1.576, Molitor 58.
3) Über diese Zahl siehe oben § 3.
4) Vorschlag eines kurfürstlichen Gerichts über die Städte von 1438; s.o. § 3;
   Vorschlag von Heinrich Tocke - abgedr. im Auszug bei Smend, Ein Reichsreformprojekt aus dem Schriftenkreise des Basler Konzils (Neues Archiv der Gesellschaft für ältere deutsche Geschichtskunde 32.746 ff.); bespr. ebenda und Reichskammergericht 35 -.
   Kurfürstlicher Entwurf von 1455; s.o. § 3.
5) Daß die Kurfürsten untereinander eine derartige Vereinbarung getroffen haben, ergibt sich aus einem Bericht der brandenburgischen Räte von 1495 - abgedr. Smend 385 f., 7 -.

wird (1), und erreichen es auch (2). Zwar läßt der Wortlaut dieser Kammergerichtsordnung alle Beisitzer - einem fürstlichen Vorschlag (3) folgend - von König und Reichstag gemeinsam wählen; aus anderen Bestimmungen ergibt sich jedoch, daß man im wesentlichen dem kurfürstlichen Vorschlag folgen wollte. Der König soll 2, die Kurfürsten sollen je einen, die übrigen Stände landschaftlich zu Kreisen zusammengefaßt 8 Beisitzer ernennen (4).

Diese landschaftliche Verteilung der Beisitzer, die schon früher vorgeschlagen war (5), wurde von der grundlegenden Kammergerichtsordnung von 1507 übernommen (6). Die Bevorrechtigung der Kurfürsten schränkte sie weiterhin ein: Wie die übrigen Stände sollen auch die Kurfürsten nur ein Vorschlagsrecht haben; die Ernennung erfolgt durch den Kaiser in Gemeinschaft mit dem Kammergericht selbst und einer „Visitationsdeputation". Die Kurfürsten waren nur dadurch aus der Menge der übrigen Stände herausgehoben, daß jeder von ihnen einen eigenen Beisitzer vorschlagen konnte.

---

1) Kurfürstlicher Vorschlag, abgedr. Smend 374 ff.
2) Kammergerichtsordnung von 1495 - abgedr. NSdRA 2.24; bespr. Smend 22, Hartung Fränk.Kreis 127 f.
3) Abgedr. Smend 374 ff.
4) Dies ergibt sich aus § 2, sowie aus dem Eingang der Kammergerichtsordnung von 1500 - NSdRA 2.67 -, vgl. Smend 25 ff.
5) Schreiben des Markgrafen Albrecht Achilles an den Kaiser von 1466; vgl. Smend 36, Hartung, Fränk. Kreis 90;
Gutachten der Kurfürsten und Fürsten wegen des Landfriedens von 1467 - abgedr. Müller RT.Th. Friedrichs 2.275; bespr. Ranke 1.62, Molitor 155 ff., Hartung Fränk. Kreis 90, Poetsch 12, Franklin 1.372, Smend 36.
6) Abgedr. NSdRA 2.112 ff., Moser 10.9; bespr. Hartung Fränk. Kreis 128, Ranke 1.114 f., Langwerth von Simmern 24.

Damit war eine maßgebliche Beteiligung der Stände an der Besetzung des Kammergerichts erreicht, denn tatsächlich kam das Vorschlagsrecht einem Ernennungsrecht gleich (1). Diese Beteiligung blieb bis zum Ende des Reichs erhalten (2), nur die Zahl der vorzuschlagenden Beisitzer wurde immer mehr vermehrt (3); auch erhielt der Kaiser als solcher ein Vorschlagsrecht (4).

Auf die Visitationsdeputation, die bei der Ernennung mitwirken sollte, erlangten die Stände ebenfalls einen maßgeblichen Einfluß. Auch hier gingen zunächst die bedeutenderen Stände voran (5), später erlangten auch die anderen Stände eine Mitwirkung bei der Bestellung der Mitglieder (6).

---

1) Ausgeübt wurde es allerdings nie in vollem Umfange.
2) Eine einmalige und nur durch die augenblicklichen Machtverhältnisse zu erklärende Maßnahme war es, wenn der Kaiser 1548 die Ernennung aller Beisitzer für sich in Anspruch nahm: Reichsabschied von 1548 §§ 21-28 - NSdRA 2.532 f.-.
3) § 76 des Reichsabschieds von 1530 - Zeumer 329 -, § 75 des Reichsabschieds von 1566 - NSdRA 3.224 -, § 51 des Reichsabschieds von 1570 - NSdRA 3.295 -, art.5 § 53 I.P.O., § 169 des Jüngsten Reichsabschieds - Zeumer 459 -.
4) Kap.4 § 1 der Kammergerichtsordnung von 1521 - NSdRA 2.179 ff., § 51 des Reichsabschieds von 1570 - NSdRA 3.295 -, art.5 § 53 I.P.O.
5) Nach der Kammergerichtsordnung von 1507 (§ 23) sollte die Visitationsdeputation bestehen aus dem Kaiser und zwei Kurfürsten oder Fürsten, bzw. ihren Stellvertretern.
6) Tit.3 § 3 des Reichsabschiedes von 1532 - NSdRA 2.357 -: 2 Vertreter des Kaisers, 2 Vertreter der Kurfürsten, 1 Fürst und ein Vertreter eines Fürsten, je 1 Vertreter der Prälaten, Grafen und Städte. Jüngster Reichsabschied §§ 130,201 ff.- NSdRA 3.664,691 f.-: 5 Visitationsdeputationen mit je 24 Mitgliedern aller Ständegruppen.

Während so die Stände die Besetzung des Kammergerichts in die Hand bekamen, errichtete der Kaiser den Reichshofrat, der sich mehr und mehr zu einem zweiten, kaiserlichen Gerichtshof entwickelte. Da dieser in einer Reihe von Fällen ausschließlich zuständig war, im übrigen stets dann, wenn er zuerst angerufen wurde (1), war der Erfolg der Stände noch kein vollkommener. Sie versuchten daher, entweder auch Einfluß auf die Besetzung des Hofrates zu erlangen, oder die Gerichtsbarkeit des Hofrates zu Gunsten des Kammergerichts auszuschließen. Besonders nach der Glaubensspaltung wurde diese Forderung immer wieder von den protestantischen Ständen erhoben, da der Hofrat rein katholisch war. Ausdruck dieser Bestrebungen ist ein Plan aus dem Jahre 1645, der außer dem Kammergericht und dem Hofrat noch zwei weitere Gerichte vorsieht, die in den vier Reichsteilen als gleichberechtigte oberste Gerichte bestellt werden sollen (2). - Alle diese Forderungen blieben unerfüllt. Das Einzige, was erreicht wurde, war, daß seit dem Westfälischen Frieden ein Teil der Hofratsmitglieder protestantisch sein mußte (3). - Im 18. Jahrhundert scheint sich ein stärkerer Einfluß der Stände gegenüber dem Reichshofrat anbahnen zu wollen, indem es immer mehr üblich wird, gegen den Hofrat Rekurs an den Reichstag zu nehmen (4); zu einer festen Praxis in dieser Richtung ist es jedoch nicht mehr gekommen.

---

1) I.P.O. art.5 § 96.
2) v. Meiern, Acta Publica Pacis Westphalicae, Hannover 1734 ff., 1.809; s.a. Smend 207.
3) I.P.O. art. 5 § 54.
4) Moser 6.532 ff.

§ 5. Landfriede.

Auf die Landfriedensorganisationen Einfluß zu gewinnen, war für die Stände leichter, da hier schon vertragliche Organisationen vorgearbeitet hatten. In der Erkenntnis, daß ein wirksamer Landfriede nur in einem größeren zusammenhängenden Gebiet errichtet und aufrechterhalten werden könne, hatten sich die benachbarten Stände schon früh zu Landfriedensbünden zusammengeschlossen. Diese Bünde waren genossenschaftlich organisiert: Die Gesamtheit der Mitglieder bildete einen Landfriedenstag, der, soweit er nicht selbst tätig wurde, einen Hauptmann und Landfriedensgerichte bestellte.

Der erste von Reichs wegen errichtete Landfriede (1) übernahm völlig diese genossenschaftliche Organisation. Das Reich wurde in 4 Kreise gegliedert, innerhalb deren die Stände zu Landfriedenstagen zusammentreten sollten; wie die Landfriedensbünde war auch dieser Landfriede an eine bestimmte Zeitdauer gebunden.

Die folgenden Jahrzehnte sind nun erfüllt von Versuchen, einen „ewigen" Landfrieden für das ganze Reich zu errichten. Hierbei wird die Zusammenfassung der benachbarten Stände in Kreisen beibehalten. Dagegen vermag sich die genossenschaftliche, allgemein-ständische Organisation zunächst nicht ohne weiteres durchzusetzen (2). Sie steht im Kampf mit

---

1) „Nürnberger Landfriede" von 1383 - abgedr. RTA 1.367 ff.; bespr. Molitor 24, Hartung Fränk. Kreis 20 ff., Langwerth von Simmern 4 -.
2) Rein ausgedrückt findet sie sich in dem fürstlichen Entwurf von 1427 - abgedr.RTA 9.79 ff.; bespr. Molitor 29 f. - und in dem königlichen Gegenentwurf von 1438 - abgedr. RTA 13.451 ff., Zeumer 258 ff.; bespr. Franklin 1.320, Molitor 98 ff., Hartung Fränk.Kreis 44, Langwerth von Simmern 7, Gerber (s.§ 3) 37, Wostry (s.§ 3) 2.36 f. -.

den sich kreuzenden Bestrebungen der bedeutenderen Fürsten und mancher Kaiser.

Auf der einen Seite versuchen einzelne Fürsten sich zu „Handhabern" des Landfriedens in ihrem Bezirk aufzuschwingen. Sie wollen die Vollstreckung übernehmen, für die öffentliche Sicherheit sorgen und teilweise auch rechtsprechende Tätigkeit ausüben. - Derartige Pläne wurden zunächst von den Kurfürsten erwogen, zur gleichen Zeit als diese auch in der Zentrale eine Mitwirkung beanspruchten (1). Später vertreten die „Fürstenbünde" ähnliche Gedanken (2). Auch Maximilian hat anfangs versucht, den Landfrieden auf diese Weise zu sichern (3). - Eine Mischform stellt es dar, wenn dem fürstlichen Landfriedenshauptmann Vertreter der übrigen Stände des Kreises beigegeben werden (4).

---

1) Kurfürstlicher Entwurf von 1438 - abgedr. Zeumer 252 ff.; bespr. Höfler polit.Ref.bew. 10, Molitor 95 ff., Hartung Fränk.Kreis 42 ff., Langwerth von Simmern 7, Gerber 36, Wostry 2.19 ff., Poetsch (s.§ 4) 12 -; „Abschied zwischen Geistlichen Kurfürsten" - s.o.§ 3 -.
2) Martin Mayrs Fürstenbundsentwurf von 1464 - abgedr. Höfler polit.Ref.bew.41; bespr.ebenda 15 und Droysen 2.1.314 -;
Markgraf Albrecht Achilles' Entwurf von 1466 - abgedr.Müller RT.Th. Friedrichs 2.199 ff.; bespr. Molitor 146 ff., Hartung Fränk.Kreis 55 -; Ähnlich auch die „Reformation Sigmunds" (etwa 1438), Teil 6 cap.16; Ausgabe von Werner im Archiv für Kulturgeschichte, 3.Ergänzungsheft, Berlin 1908, S.86 f.; bespr.Molitor 75, Hartung Fränk.Kreis 39, Koehne, Studien zur sogenannten Reformation Kaiser Sigmunds (Zeitschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 6.369 ff),398 ff.
3) Entwurf von 1486 - Müller RT.Th. Friedrichs 3.23 f. -.
4) So die weiteren Entwürfe des Ulmer Tages von 1466, die den Entwurf des Markgrafen Albrecht

Man hat derartige Pläne vielfach als Beseitigung der Kleinstaaterei und des Partikularismus im Interesse der Reichseinheit begrüßt (1). In Wahrheit war das Ziel dieser Pläne aber letzten Endes die Mediatisierung der kleineren Stände durch die größeren. Wäre dies geglückt, so wäre an die Stelle des Partikularismus der Kleinen derjenige der Großen getreten, der für die Einheit weit gefährlicher geworden wäre, denn die Kleinen waren auf das Reich angewiesen, die Großen nicht.

Auf der anderen Seite versuchte der König mehrfach, eine vom Reich abhängige Landfriedensorganisation zu schaffen. Eine Andeutung dieses Gedankens findet sich schon in den ersten Landfriedensentwürfen, indem den ständischen Vertretern ein königlicher Hauptmann beigegeben wird (2). In reiner Form wurde dieser Gedanke sodann von Maximilian vertreten. Er wollte den Landfrieden allein durch kaiserliche Hauptleute aufrechterhalten, denen sogar eine

---

Achilles immer mehr im ständischen Sinne umbogen; vgl. Müller RT.Th. Friedrichs 2.206 ff., Hartung Fränk. Kreis 60, Molitor 149 ff.

1) So besonders Höfler a.a.O.

2) Egerer Landfriede (1389) - abgedr. RTA 2.157 ff.; bespr. Droysen 1.209 ff., Molitor 24, Hartung Fränk.Kreis 24 f., Langwerth von Simmern 4 -; königlicher Entwurf von 1415 - abgedr. RTA 7.278 f.; bespr. Droysen 1.349, Franklin 1.230, Hartung Fränk.Kreis 29 f., Langwerth von Simmern 5, Wendt (s.o. § 2) 62 -; städtischer Entwurf von 1415 - abgedr. RTA 7.280 ff.; bespr. Droysen 1.350, Franklin 1.231 f., Hartung Fränk.Kreis 30, Wendt 62 f.-;
Entwurf von 1471 - abgedr. z.T. Hartung Fränk. Kreis 63 Anm. 2; bespr. ebenda 63 ff., Molitor 160 ff. -.

Polizeitruppe beigegeben werden sollte (1); in den bisherigen Entwürfen war der Hauptmann stets auf die Hilfe der Stände bei der Ausführung angewiesen gewesen.

Alle diese Pläne scheiterten am Widerstand der Stände, die eine Beteiligung an der Organisation forderten (2) und sie auch schließlich durchsetzten (3).

---

1) Zweiter Entwurf von 1491 - abgedr. Wagner (in Forschungen zur Deutschen Geschichte 24) 552 ff.-; Entwurf von 1505 - abgedr. Müller RT.Th. Maximilians 3.447 -; Entwurf von 1507 - abgedr. Frh.von Harpprecht, Staatsarchiv des Kaiserl. und des H.Röm.Reichs Kammergerichts, Ulm 1758, 2.443 -; Entwurf von 1510 - abgedr. Janssen (s.o. § 3) 2.820 -; Erster Entwurf von 1512 - abgedr. ebenda 860 -.
2) S.die weiteren Entwürfe von 1512 - abgedr. Janssen 2.867, 872, 875; bespr. Ranke 1.131, Hartung Fränk. Kreis 132 ff., Langwerth von Simmern 30 ff.-.
3) So zuerst der Reichsabschied von 1512, §§ 8,9, Nebenabschied § 16 - abgedr. NSdRA 2.136 ff.; bespr. Hartung 134, Langwerth von Simmern 33 ff.-; mehrfach wiederholt und ergänzt: Landfriede von 1521 - abgedr. NSdRA 2.194 ff.; bespr. Hartung 154, Langwerth von Simmern 49 ff.-; Exekutionsordnung von 1522 - abgedr.NSdRA 2.229 ff.; bespr.Langwerth von Simmern 50 ff.-; Exekutionsordnung von 1555 (§§ 31 ff. des Reichsabschieds) - abgedr. NSdRA 3.14 ff., Zeumer 347 ff.; bespr.Ranke 5.268 ff., Hartung Fränk. Kreis 221, Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des Deutschen Reiches (Preußische Jahrbücher 39) 118 f. -; Kammergerichtsordnung von 1555 - abgedr. Zeumer 385 -.

Nach der endgültigen Regelung sollte der Hauptmann und eine Anzahl von „Zugeordneten" in jedem Kreis von den Kreisständen gewählt werden (1). Damit war die allgemein-ständische Forderung erfüllt. Tatsächlich bestand aber kein großer Unterschied gegenüber den früheren Vorschlägen, die einen größeren Fürsten des Kreises von vornherein zum Hauptmann bestellen wollten, denn die Wahl fiel, soweit sie überhaupt vorgenommen wurde, verständlicherweise stets auf einen der mächtigsten Fürsten des Kreises. In manchen Kreisen kam so immer nur ein Stand in Betracht, sodaß sich schließlich die Anschauung herausbilden konnte, daß das Amt ohne weiteres diesem Stand zustehe. Dies war der Fall im bayrischen Kreis, wo der Herzog von Bayern der weitaus bedeutendste Stand war, und im fränkischen Kreis hinsichtlich der Zugeordneten, da dort mehrere Stände von etwa gleicher Bedeutung an der Spitze standen (2). Damit war in diesen Fällen eine Mitwirkung der übrigen Kreisstände ausgeschlossen.

Die Aufgabe der Kreisorgane bestand einmal in der Vollstreckung der Reichsgerichtsurteile, jedoch nur dann, wenn alle sonstigen Mittel bis zur Achterklärung erschöpft waren (3), sodann in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (4). Auf letzterem Gebiet wurden ihnen einige besonders dringlich erscheinende Aufgaben nochmals ausdrücklich aufgetragen (5). - Die Mittel, die zu allen

---

1) Exekutionsordnung von 1555 § 56.
2) Moser 10.455 ff., 457 ff.
3) Landfriede von 1548 tit. 6 § 3 - Gerstlacher 9.1230 -;
Kammergerichtsordnung von 1555 Teil 3 tit.48 § 8.
4) Exekutionsordnung von 1555 §§ 60 - 67.
5) Zerstreuung herrenlosen Kriegsvolkes: Exekutionsordnung von 1555 § 51, Deputationsabschied von 1564 § 15 - Gerstlacher 9.1245 ff. -;
Anlegung von Polizeistreifen: Reichsabschied von 1566 § 21 - Gerstlacher 9.1275 -; Zerstörung der

diesen Tätigkeiten notwendig waren, sowie die notwendigen Hilfskräfte fehlten jedoch.

Über der Kreisorganisation war noch eine weitere Organisation vorgesehen, bei der den Ständen ebenfalls ein maßgeblicher Einfluß zugedacht war: Wenn in einem Falle die Kräfte eines Kreises nicht ausreichten, um den Landfrieden aufrechtzuerhalten, sollten zunächst die benachbarten Kreise helfen. Wenn die Kräfte von 5 Kreisen nicht ausreichten, sollte die Sache an das Reich gebracht werden und zu diesem Zweck eine Versammlung von 16 namentlich benannten Ständen zusammentreten, die dann über die erforderlichen Maßnahmen zu beschließen hatte (1).

Im Ganzen gesehen war also den Ständen - von der oben erwähnten Ausnahme in zwei Kreisen abgesehen - ein beherrschender Einfluß auf die Landfriedensorganisation eingeräumt worden. Es war dies aber in einer Form erfolgt, die ein Übergewicht der größeren Stände notwendigerweise herbeiführen mußte. Wenn hierdurch aber doch nicht, wie bei früheren Vorschlägen dieser Art zu befürchten war, die Einheit des Reichs gefährdet wurde, so beruht dies auf der Begrenztheit der Aufgaben und der Mittel, die den Kreisorganen zur Verfügung standen, sodaß sie tatsächlich nur höchst selten in Tätigkeit treten konnten.

§ 6. M ü n z w e s e n (2).

Im Laufe des Mittelalters hatte die Mehrzahl der Landesherren das Münzrecht erworben. Nur eine allgemeine Aufsicht war dem Reich verblieben. Sie war notwendig, um die Verbreitung geringhaltiger Münzen zu verhindern.

„Raubhäuser": Erster Reichsabschied von 1559 § 23 - Gerstlacher 9.1274 f.-.

1) Exekutionsordnung von 1555 § 65.
2) Siehe zum folgenden: H i r s c h, Des Deutschen Reichs Münzarchiv, Nürnberg 1756 ff.

Auch auf diese Aufsicht errangen die Stände nun Einfluß. Zeitlich ist dies die jüngste Forderung der Reichsreformzeit. - Auch hier hatten bündische Organisationen den Weg für eine ständische Mitwirkung vorbereitet. Die benachbarten Stände hatten sich zu Münzverbänden zusammengeschlossen, um durch regelmäßige Münztage, an denen alle Mitglieder teilnahmen, die Münzprägung und den Münzumlauf zu überwachen.

Die Umbildung dieses bündischen Handelns in eine Reichsorganisation war hier sehr viel leichter als bei der Ordnung des Landfriedens. Während dort eine wirksame Durchführung nur durch eine unabhängige Einzelperson, den Landfriedenshauptmann, zu erwarten war, ließ bei der Münzaufsicht die Natur der Sache eine Mitwirkung aller Stände ohne weiteres zu. Lediglich für die technische Arbeit der „Probation" war eine allgemeine Münzversammlung nicht geeignet; hier konnte sie jedoch einen sachverständigen „Probierer" wählen. - Sodann kam es der ständischen Mitwirkung zustatten, daß weder der König, noch einzelne Fürsten ein besonderes Vorrecht bei der Münzaufsicht beanspruchten.

Der erste Versuch, die Stände vom Reich aus an der Ordnung des Münzwesens zu beteiligen (1), schlug fehl (2). Es war beabsichtigt, alle Stände im ganzen Reich zu einem Reichsprobationstag zusammenzufassen, der die Münzen untersuchen lassen und diejenigen Münzstände, deren Münzen zu geringen Gehalt aufwiesen, bestrafen sollte; die Strafe sollte in dem Entzug des Münzrechts und in einer Geldstrafe bestehen.

In der Folgezeit kam man wieder auf den Gedanken

---

1) Reichsabschied von 1495 Teil 9 §§ 10,11: „Handel der Münz halben" - NSdRA 2.27 f. -;
Reichsabschied von 1497 § 41 - NSdRA 2.33 -;
Reichsabschied von 1498 § 38 - NSdRA 2.47 -.

2) Dies stellt der Eingang zu dem Abschied des Münztages von 1509 fest - Hirsch 1.200 -.

örtlicher Münzverbände zurück und verlegte das Schwergewicht in die Kreise (1). Alle Stände des Kreises, die Münzrecht hatten, wurden zu einem regelmäßig zusammentretenden Probationstag zusammengefaßt. Diese Versammlung ernannte den Kreiswardein, der alle aus dem Kreis stammenden Münzen zu untersuchen hatte (2), und besaß gewisse Aufgaben der Aufsicht über die Stände des Kreises; so war ihr aufgetragen, die Prägung von Scheidemünzen zu überwachen (3), die Einfuhr schlechter ausländischer Münzen zu verhindern (4), die „Heckenmünzen" zu beseitigen (5), die Veräußerung von Münzstätten zu verhindern (6), und einzuschreiten gegen Münzvergehen, wenn der zunächst hierzu verpflichtete Münzstand säumig war (7).

---

1) Abschied des Münztages von 1509 - Hirsch 1.200 ff. -; .
Münzordnung von 1524 - NSdRA 2.261 ff.-;
Reichsabschied von 1551 - Hirsch 1.321 -;
Münzprobationsordnung von 1551 - Hirsch 1.365 ff.-;
Münzedikt von 1559 - Hirsch 1.383 ff.-;
Münzprobationsordnung von 1559 - Hirsch 1.405 ff.-.
2) Münzprobationsordnung von 1559 art. 7, 11, 24; häufig wiederholt und ergänzt: s. Gerstlacher 9.1659 ff., Moser 10.422 f.
3) Münzprobationsordnung von 1559 art. 9 - Gerstlacher 9.1490 ff., 1508 -.
4) Reichsabschied von 1576 § 77, Reichsschluß von 1667 - Gerstlacher 9.1494 ff. -.
5) Deputationsabschied von 1571 §§ 18 - 24, Münzedikte von 1680 und 1689 - Gerstlacher 9.1607-1623, 1657 f. -.
6) Reichsschluß von 1667 Nr.5, Münzedikt von 1759 Nr. 12 - Gerstlacher 9.1648 ff. -.
7) Reichsabschied von 1566 § 168, Reichsschluß von 1667 Nr. 2, Münzedikt von 1759 Nr. 6 - Gerstlacher 9.1684 ff. -.

Diese erst nachträglich einsetzende Aufsicht schien jedoch nicht zu genügen, denn 1570 wurde den Kreisen auch die Münzprägung selbst übertragen. Jeder Kreis soll 3 oder 4 Münzstätten in Betrieb nehmen; alle Stände, mit Ausnahme derjenigen, die eigene Bergwerke besitzen, sollen verpflichtet sein, nur noch auf diesen Münzstätten ihr Münzrecht auszuüben (1).

Über dieser Kreisorganisation war ursprünglich noch eine Reichsorganisation vorgesehen; Vertreter der Kreise sollten mit den Ergebnissen der Kreisprobationen zu einem Reichsprobationstag zusammentreten und „nach Notdurft und Gelegenheit der Sachen handeln und ratschlagen" (2). Ein solcher Reichsprobationstag scheint jedoch nie zu Stande gekommen zu sein. Später wurde diese Bestimmung nicht mehr wiederholt (3), die Regelung des Münzwesens vielmehr ausschließlich in die Kreise verlegt. Bezeichnend für diese völlige Konzentration in den Kreisen ist, daß der Eid des Münzpersonals, der früher allen Ständen des ganzen Reichs gegenüber verpflichtete (4), jetzt auf die Stände des eigenen Kreises beschränkt wurde (5).- Den Kreisen wird schließlich sogar Gesetzgebungsgewalt für das Reich übertragen; sie sollen in erster Linie berufen sein, die Münzprobationsordnung zu ergänzen (6).

---

1) Reichsabschied von 1570 § 133 - Gerstlacher 9.1653 f., Moser 10.739 f. -; mehrfach ergänzt: Gerstlacher 9.1654 ff.
2) Münzabschied von 1509 Abs.13 - Hirsch 1.202/3 -.
3) Die Versammlung von Kreisabgeordneten, die 1551 zur Bewertung aller Gold- und Silbermünzen zusammentrat - Reichsabschied von 1551 §§ 40, 41 - trägt nur einmaligen Charakter.
4) Münzordnung von 1509 Abs.18, 21, 23 - Hirsch 1.204 ff. -.
5) Münzprobationsordnung von 1559 art. 14, 16.
6) Ebenda art.27.

Auf dem Gebiete des Münzwesens war so der Gedanke einer allgemeinen Beteiligung aller Stände in reiner Form verwirklicht. Alles, was auf diesem Gebiet von Reichs wegen geschah, ging letzten Endes auf die Gesamtheit der Kreisstände zurück. -

Wie weit die Kreise die ihnen übertragenen Aufgaben auch ausführten, ist eine andere Frage. Am meisten wurde noch in den Kreisen getan, in denen die größte Zersplitterung herrschte (1).

§ 7. W e h r w e s e n (2).

Das ausgehende Mittelalter kennt zwei Wege um ein Reichsheer aufzustellen, entweder die Ausschreibung einer Steuer, aus deren Ertrag ein Heer gebildet wird, oder die Verpflichtung der Reichsstände, einen Teil ihres Heeres dem Reich zur Verfügung zu stellen. Beide Wege wurden beschritten, und auf beiden Wegen versuchten die Stände, neben der Last, die ihnen aufgebürdet wurde, auch Einfluß auf die Aufstellung und Verwendung des Heeres zu erlangen. Erreicht wurde dieses Ziel nur in beschränktem Maße und erst sehr spät.

Die Versuche des Königs mit einer Reichskriegssteuer waren vergeblich; allenfalls wurden einmalige Maßnahmen erreicht. Zum ersten Mal findet sich hierbei eine Mitwirkung einzelner Stände in dem Frank-

---

1) Hirsch, Vorrede §§ 31, 32.

2) Vgl. zum folgenden:
F e s t e r, Die armierten Stände und die Reichskriegsverfassung (1681-1697), Frankfurt a.M. 1886 (Diss. Straßburg).
J ä h n s, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des Deutschen Reiches (Preußische Jahrbücher 39.1 ff., 113 ff., 443 ff.), 1877.
W e i g e l, Die Kriegsverfassung des alten Deutschen Reiches von der Wormser Matrikel bis zur Auflösung, Bamberg 1912 (Diss. Erlangen).

furter Reichskriegssteuergesetz von 1427 (1). Über die Verwendung der eingehenden Gelder sollte ein Ausschuß bestimmen, der aus einem Oberhauptmann, je einem Vertreter der Kurfürsten und drei Vertretern der Städte bestehen sollte.

Noch weiter in der Bevorrechtigung der Kurfürsten geht ein Entwurf Maximilians von 1492 (2): Hiernach sollen in jedem Bistum und in jedem Erzbistum Kommissare zur Einziehung der Steuer und Hauptleute zur Führung des Heeres bestellt werden. Einen Teil von ihnen (3) ernennt der Kaiser, einen Teil (4) die Kurfürsten, „namens" aller Stände. Soweit dieser Entwurf die Einziehung der Steuer betraf, wurde er angenommen (5), jedoch nicht ausgeführt.

Später findet sich eine Beteiligung der Stände noch einmal bei der Reichssteuer von 1495, die jedoch nur für 4 Jahre bestimmt war, und auch hier nur bei der Erhebung und Aufbewahrung der Gelder(6).

---

1) Abgedr.RTA 9.91 ff., Zeumer 237 ff.; bespr. Droysen 1.499 ff., Droysen, Über die Reichskriegssteuer von 1427 (Berichte über die Verhandlungen der kgl. Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften zu Leipzig, Phil.-hist. Klasse, 7.143 ff.), Leipzig 1855, S.169 ff.; ferner Jähns 10 f., Wendt (s.o. § 2) 95.
2) Abgedr. Wagner in: Forschungen zur Deutschen Geschichte 24. 558 ff.; bespr. Molitor 218, Hartung Fränk.Kreis 149 f., Reichsreform 49 f.
3) Einen Kommissar und einen Hauptmann in jeden Bistum und jedem Erzbistum.
4) Zwei Kommissare in jedem Bistum und jedem Erzbistum zur Steuereinziehung, ferner zwei Kommissare in jedem Erzbistum zur Unterstützung des Hauptmanns.
5) Müller RT.Th. Maximilians 1.160.
6) Reichsabschied von 1495: „Ordnung vom Gemeinen Pfennig" - abgedr.Müller RT.Th.Maximilians 1.437 ff.; bespr. Hartung, Reichsreform 199, Ranke 1.77.

Zu diesem Zweck sollte der König und jede Ständegruppe - Kurfürsten, Fürsten, Prälaten, Grafen, Ritterschaft und Städte - einen „Schatzmeister" ernennen.

In der Folgezeit wurde kein Versuch mit einer Reichssteuer mehr gemacht, man benutzte vielmehr nur noch die Kontingente der Stände (1). Eine Mitwirkung der Stände in militärischen Dingen fand dabei zunächst nur im Reichstag statt, da seine Zustimmung zur Eröffnung eines Reichskrieges (2), zur Ernennung der Generalität (3) und sogar zu einzelnen Durchführungsmaßnahmen erforderlich war (4).

Es lag nun nahe, zur größeren Vereinheitlichung des Heeres die Kontingente benachbarter Stände zusammenzufassen und zu diesem Zweck die Kreisverfassung zu benutzen (5). Wie auf anderen Gebieten konnte auch hier den Ständen Einfluß auf die Führung des zusammengesetzten Kontingents gewährt werden. Dies versucht ein Beschluß aus dem Jahre 1486: Er läßt einzelne Fürsten allein die Kontingente ihrer Kreise führen, gibt ihnen aber vier Räte bei, die von den übrigen Ständen des Kreises gewählt werden (6).

Die Wormser Matrikel hat diesen Gedanken nicht übernommen. - Erst nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde er durch die „Reichsdefensionalverfassung"

---

1) So die „Wormser Matrikel" von 1521 - abgedr. Gerstlacher 6.814 ff., Jähns 26 -.
2) I.P.O. art. 8 § 2.
3) Wahlkapitulation von 1711 art. 4 - Zeumer 477-.
4) So zur Bewilligung von Einquartierungen und zur Anlage von Festungen: I.P.O. art.8 § 2.
5) So schon ein Vorschlag von 1467 - abgedr. König von Königstal, Nachlese ungedruckter Reichstags- und Reichsstädtischer Kollegialhandlungen unter der Regierung Kaiser Friedrichs III., Frankfurt a.M. 1759, 2.16 ff.; bespr. Hartung Fränk. Kreis 144 -.
6) Hartung 145.

(1681)(1) wieder aufgegriffen und in wesentlich erweiterter Form verwirklicht: Hiernach haben die Kreise nicht nur den Oberbefehl über die Kontingente, sondern sie werden auch zur Gestellung der Kontingente benutzt, indem man ihnen die Weiterverteilung überläßt. Der Kreistag oder der Kreisoberst ernennt zu diesem Zweck einen Kreisgeneral (2).

Damit war auch auf diesem Gebiet den Ständen ein Einfluß außerhalb des Reichstags gewährt.

§ 8. Sonstige Aufgaben.

Manche Kreistage beschäftigten sich noch mit weiteren Angelegenheiten, die über die bisher berührten Aufgaben hinaus gehen. Hierbei handelt es sich jedoch nur zum Teil um Reichsaufgaben. - Dies ist der Fall in Zollsachen, wo den Kreisen eine gewisse Mitwirkung eingeräumt wurde, die jedoch schon teilweise organschaftlichen Charakter trägt. So war vor Einführung eines neuen Zolles der Kreis zu hören (3); führte ein Stand eigenmächtig einen neuen Zoll ein, so hatte das Kreisausschreibeamt dies dem Kaiser zu melden (4) und den betreffenden Stand an seine Pflicht zu erinnern (5). - Ebenfalls um Reichsaufgaben handelt es sich, wenn mehrfach den Kreistagen aufgetragen wird, die Gegenstände, die auf dem Reichstag verhandelt werden sollen, vorzu-

---

1) Abgedr. Gerstlacher 6.851 ff., Jähns 133 f., Weigel 54 f.; bespr. ebenda und Moser 6.625 ff., Fester 28 ff.
2) Moser 10.481 ff.
3) Wahlkapitulation von 1711 art. 8 § 3 - Moser 10.443, Gerstlacher 9.1440 -.
4) Ebenda § 30 - Moser 10.442, Gerstlacher 9.1452 -.
5) Ebenda §§ 13, 15 - Moser 10.442 f., Gerstlacher 9.1446 f. -.

beraten (1) oder wenn das Kreisausschreibeamt angewiesen wird, kaiserliche Edikte den Kreisständen zu verkünden (2).

Keine Reichsaufgaben dagegen erledigt der Kreistag, wenn er ein geschlossenes Auftreten der Kreisstände in der Reichspolitik oder nach außen (3), oder eine gegenseitige Unterstützung der Kreisstände (4) beschließt. Das Gleiche gilt für eine Reihe von Beschlüssen, durch die gemeinsame Maßnahmen polizeilicher, wirtschafts- oder verkehrspolitischer Natur angeordnet werden (5). Es handelt sich hierbei vielmehr um Maßnahmen, die auf der Landeshoheit der Stände beruhen und mit internationalen Zusammenschlüssen der heutigen Zeit vergleichbar sind(6).

---

1) Reichsabschied von 1654 §§ 185, 195 - Zeumer 460 ff. -; s.a. Moser 6.242, 10.434.
2) Moser 10.238 f.
3) Moser 10.440, 433.
4) Moser 10.430.
5) Moser 10.729 ff.
6) Z.B. Weltpostverein, Abkommen gegen Seeräuberei, Opiumhandel, Mädchenhandel, usw. - Auch wenn der Reichsschluß vom 22.6./4.9. 1731 die Kreisstände auffordert, sich auf eine Tax- und Gesindeordnung zu einigen - Nr. 15, Gerstlacher 9.1333 - , so liegt hierin nicht die Übertragung einer Reichszuständigkeit, sondern eine Anregung an die Kreise, in der oben gekennzeichneten Weise auf dem Vertragswege tätig zu werden.

Zweiter Abschnitt.

Vom Deutschen Bund zum nationalsozialistischen Reiche Adolf Hitlers.

Pläne und Ergebnisse.

§ 1. Der Deutsche Bund (1).

Der Aufbau des Deutschen Bundes vollendet die Entwicklung, die das Alte Reich in seinen letzten Jahrhunderten genommen hatte. Oberster Grundsatz ist: Alle Gewalt geht von der Gesamtheit der untereinander gleichberechtigten Einzelstaaten aus. Demgemäß gibt es weder einen Kaiser, noch einen Hofrat oder eine sonstige Stelle, die dem Einfluß der Einzelstaaten entzogen wäre. Oberstes Organ des Bundes ist vielmehr die Bundesversammlung, die aus Gesandten der Mitgliedstaaten besteht. Lediglich die formale Geschäftsleitung innerhalb dieser Versammlung, die naturgemäß nicht von der Gesamtheit geführt

---

1) Vgl. hierzu allgemein:
K l o e p p e l, 30 Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte 1867-1897, Leipzig 1900.
v. M e y e r , Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des deutschen Bundes, Frankfurt a.M. 1833, 1869.
P e i f e r , Die Gewaltenteilung in der Verfassung des Deutschen Bundes (Diss. Leipzig), Meuselwitz 1929.

werden kann, steht einem Einzelstaat zu (1).

Derselbe Grundsatz der möglichst gleichmäßigen Beteiligung aller Einzelstaaten findet sich auch bei den ausführenden Einrichtungen, die der Deutsche Bund sich schuf. Hier wurde entweder die Bundesversammlung als Ganzes tätig, wie etwa bei der Aufsicht über die Bundesfestungen (2), bei der Benennung der Staaten, die die Mitglieder der „Zentraluntersuchungskommission" bestellen (3), oder bei der Bildung des Gerichts für Streitigkeiten der Mediatisierten (4), - oder die Einzelstaaten werden selbst tätig, wie bei der Bildung des Schiedsgerichts für Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen (5), bei der Bestellung von Verbindungsoffizieren bei dem Bundesfeldherrn (6) oder bei der Bildung des Kriegsgerichts über den Bundesfeldherrn (7).

Nun können Zweifel bestehen, ob der Deutsche Bund überhaupt eine den Einzelstaaten übergeordnete Gewalt besitzen sollte, oder ob die Tätigkeit seiner Organe nur gemeinsam ausgeübte Gewalt der Mitglieder war. Für die letztere Anschauung spricht sicher der amtliche Sprachgebrauch des Bundes. Dennoch war eine solche übergeordnete Gewalt vorhanden. Schon die (einstimmig gefaßten) Beschlüsse von 1819, die auf den „Karlsbader Beschlüssen" beruhen, begründen eine solche Gewalt, indem sie eine Polizeibehörde

---

1) Deutsche Bundesakte Art. 5.
2) Bundesbeschluß vom 28. Juli 1825 Nr. 1 - v. Meyer 2.171 -.
3) Bundesbeschluß vom 20. September 1819 - v. Meyer 2.99 f. - .
4) Bundesbeschluß vom 15. September 1842 Nr. 3 - v. Meyer 2.408 - .
5) Bundesbeschluß vom 30. Oktober 1834 - v. Meyer 2.316 - .
6) §§ 62 ff. der Näheren Bestimmungen der Kriegsverfassung vom 12. April 1821 - v.Meyer 2.142 -.
7) § 66 ebenda.

zur Untersuchung „revolutionärer Umtriebe und demagogischer Verbindungen" errichten (1), die in den Herrschaftsbereich der Einzelstaaten eingreifen soll. - Darüberhinaus will auch die Wiener Schluß-Akte eine dauernde, wenn auch geringe Gewalt des Bundes über die Einzelstaaten begründen. Einmal soll der Bund das Recht haben, zwangsweise gegen einen Einzelstaat vorzugehen zur Vollziehung der Bundesgrundgesetze und der Entscheidungen des Bundestags sowie zur Aufrechterhaltung der vom Bund übernommenen Garantien (2), ferner dann, wenn ein Einzelstaat Rechte eines auswärtigen Staats verletzt (3). Sodann war der Bund zur Vollziehung unmittelbarer Maßnahmen dann berechtigt, wenn „die öffentliche Ruhe und gesetzliche Ordnung in mehreren Bundesstaaten durch gefährliche Verbindungen und Anschläge bedroht" und das Zusammenwirken der Gesamtheit erforderlich war (4). Der Bund soll also, wenn auch nur in begrenzten Fällen, befugt sein, in die Staatshoheit des Einzelstaates einzugreifen. Zur Ausübung dieser Befugnis genügt ein Mehrheitsbeschluß der Bundesversammlung (5). Da der Bund als „beständiger", „unauflöslicher" Bund gedacht ist (6),

---

1) v. Meyer 2.99 f.
2) Sog. Exekution; vgl. Art. 31, 32 der Wiener Schluß-Akte und die Exekutionsordnung vom 3. August 1820 - abgedr. v. Meyer 2.113 ff. -.
3) Art. 36 Abs. 2 Wiener Schlußakte.
4) Art. 28 Wiener Schlußakte; die Möglichkeit eines unmittelbaren Einschreitens auf Grund der Art. 26, 32 beruht auf einer wirklichen oder vermuteten Unterwerfung der betroffenen Regierung; sie geschieht also nicht gegen den Willen des Einzelstaates. Im Falle des Art. 28 dagegen war nur eine „Rücksprache", nicht das Einverständnis der betroffenen Regierung nötig.
5) Art. 7 Abs. 2 Deutsche Bundesakte.
6) Art. 1 Deutsche Bundesakte, Art. 5 Wiener Schlußakte.

kann der betroffene Einzelstaat auch nicht durch Austritt das Vorgehen des Bundes abwenden. Nach der Absicht der Bundesgrundgesetze ist also die Gewalt, die unter dem Namen des Deutschen Bundes ausgeübt wurde, nicht gemeinsam betätigte Staatshoheit der Einzelstaaten sondern eine selbständige, übergeordnete Gewalt. Damit ist die Möglichkeit einer eigenpolitischen Mitwirkung der Einzelstaaten bei der Leitung des Gesamtverbandes gegeben (1).

§ 2. Die erste Gegenströmung: Preußische Hegemonie-pläne (2).

Die Deutsche Bundesakte ist im Wesentlichen ein Werk Österreichs und der süddeutschen Mittelstaaten.

---

1) v.Kaltenborn 1.395, Kloeppel 1.20 ff. und Peifer 23 f. erklären daher den Deutschen Bund geradezu für einen Bundesstaat. Andere schreiben ihm wenigstens einzelne bundesstaatliche Züge zu, so Bornhak, Verfassungsgeschichte 356, Schröder-v. Künssberg 989 Anm.10, Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 4.Aufl. Leipzig und Heidelberg 1855/6, 2.260 f. Auch Carl Schmitt erklärt „Exekution" und „Intervention" für den von ihm geprägten Begriff des „Bundes"für wesentlich (Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S.380).

2) Vgl. hierzu allgemein, außer den zu § 1 genannten Werken:
K l ü b e r, Akten des Wiener Kongresses, Erlangen 1815 ff. (2.Band in 2.Auflage).
P e r t z, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, Berlin 1851.
S c h u l z, Vorschläge zur Reichsreform in der Publizistik von 1800-1806 (Diss.Gießen),1926.
v. V ö l d e r n d o r f f, Freiherr, Deutsche

Die preußische Regierung hatte eine wesentlich straffere Zusammenfassung Deutschlands vorgeschlagen. Sie erstrebte einen Bund, der außer der Gesetzgebung auch wichtige Vollziehungsaufgaben haben sollte. Diese Aufgaben konnten naturgemäß nicht von einer vielköpfigen Bundesversammlung ausgeübt werden, es bedurfte vielmehr anderer Organe. Diese Organe sollten nun nach den preußischen Plänen dem Einfluß der Bundesversammlung entzogen werden; statt dessen sollten die größeren Staaten mit den Vollziehungsaufgaben betraut werden. An die Stelle der Alleinherrschaft aller Einzelstaaten sollte also eine abgestufte Hegemonie der Groß- und Mittelstaaten treten.

Dieser Unterschied zwischen den norddeutschen und den süddeutschen Plänen erklärt sich wohl überwiegend aus der Verschiedenheit der territorialen Entwicklung. Im Süden hatten sich mehrere einigermaßen abgerundete Mittelstaaten gebildet, die in der Lage waren, alle Staatsaufgaben selbst zu erfüllen. Es bestand daher für die süddeutschen Regierungen kein Bedürfnis nach einer strafferen Zusammenfassung. Eine lose Verbindung zur gemeinsamen Verteidigung genügte ihnen. Gans anders war die Lage im Norden. Hier bestanden nebeneinander der Großstaat Preußen, mehrere Mittelstaaten und eine große Zahl von Kleinstaaten. Auch hier war eine gemeinsame Verteidigung notwendig. Darüberhinaus erforderte die territoriale Zersplitterung vieler Staaten im Interesse der Heeresorganisation, der Rechtspflege und der Polizei die Bildung größerer Teilgebiete nach Art der früheren Kreise. Im Norden drängte so Alles nach einer strafferen Zusammenfassung in einem kräftigen Staatswesen. - Aus dem Größenverhältnis der norddeutschen Staaten untereinander folgte weiterhin, daß an der Leitung dieses Bundes nicht alle Einzelstaaten gleichberechtigt beteiligt wer-

---

Verfassungen und Verfassungsentwürfe (Annalen des Deutschen Reichs 1890. S. 241 ff.).

den konnten, sondern daß Preußen und in beschränktem Maße auch den Mittelstaaten eine führende Stellung eingeräumt werden mußte.

Aus dieser Lage heraus hatte schon 1806 der spätere Staatskanzler v. Hardenberg eine Neubelebung der Kreisverfassung vorgeschlagen (1). Er sieht 6 Kreise vor, unter den Kreisdirektoren Österreich, Preußen, Sachsen, Kurhessen, Bayern und (abwechselnd) Württemberg und Baden. Die kleineren Staaten sollten die höhere Gerichtsbarkeit und die Polizeigewalt aufgeben, die dann gemeinsam von dem Kreisdirektor und der Gesamtheit der Kreismitglieder ausgeübt werden sollte. Die Truppen des gesamten Kreises werden unter dem Oberbefehl des Kreisdirektors vereinigt. An der Leitung der auswärtigen Politik und der gemeinsamen Verteidigung schließlich sollen alle Staaten teil haben; sie werden zu diesem Zweck in drei „Föderationen" zusammengefaßt (2).

Über ähnliche Pläne, nur beschränkt auf Norddeutschland, verhandelte die preußische Regierung 1806 mit Sachsen und Kurhessen zu dem Ziele, einen „Nordischen Reichsbund" zu gründen (3).

Der Entwurf, den die preußische Regierung auf dem Wiener Kongreß vorlegte, knüpft an den genannten Entwurf Hardenbergs an. Er unterscheidet sich

---

1) Entwurf für die neue Verfassung des Reichs; wiedergegeben bei Schulz 41 ff.
2) Demgegenüber ist kennzeichnend für die Erfordernisse Süddeutschlands ein bayrischer Entwurf von 1806, der Deutschland in 8 unabhängige Staaten aufteilt und auf jede Reichs- oder Kreisgewalt verzichtet; s. Schulz 48 ff., v.Kaltenborn 1.16 f.
3) S. die drei Entwürfe vom Juli und August 1806 bei Schmidt, Geschichte der preußisch-deutschen Unionsbestrebungen seit der Zeit Friedrich des Großen, Berlin 1851, S. 434 ff., 457 ff., 470 ff.; ferner v. Kaltenborn 1.46 ff.

aber von diesem durch eine stärkere Hervorhebung der Hegemonie auf Kosten der Mitwirkung aller Staaten. Diese stärkere Betonung der Einheit, ist wohl auf den Freiherrn vom Stein zurückzuführen, der schon 1812 das Aufgehen aller Einzelstaaten in einem Einheitsstaat als das Ideal bezeichnet hatte(1). - Demgemäß sieht dieser preußische Entwurf für den Wiener Kongreß (2) einen Bund mit erheblichen Zuständigkeiten vor (Auswärtiges, Heerwesen, Polizei, höhere Gerichtsbarkeit), die zum Teil in der Zentrale, zum Teil in Kreisen ausgeübt werden sollen. In der Zentrale wirken alle Einzelstaaten in dem „Rat der Fürsten und Stände" mit. Diese Mitwirkung ist jedoch erheblich beschränkt: Einmal sollen an diesem Rat auch die mediatisierten früheren Reichsstände teil haben (§ 23)(3), sodann wurde der Rat nur bei der Gesetzgebung tätig, die Vollziehung stand dem „Kreisoberstenrat" zu, der aus den 7 größten Staaten bestand (§ 22); schließlich hatte der Rat der Fürsten und Stände die Gesetzgebung auch nicht allein, sondern nur in Gemeinschaft mit dem Kreisoberstenrat und dem aus Österreich und Preußen gebildeten Direktorium. - In den Kreisen war die Mitwirkung der Einzelstaaten ganz ausgeschlossen worden. Dem Kreisobersten stand allein

---

1) Denkschriften vom
18. September 1812 (St. Petersburg)- abgedr. Pertz 3.140 ff. - ,
August 1813 (Prag) - abgedr. Ziegler, Stein, der Wegbereiter deutscher Freiheit und Einheit, Berlin 1931, S. 56 ff. -,
10. März 1814 (Chaumont) - abgedr. Pertz 3.718 ff.-.

2) Entwurf der Grundlagen der deutschen Bundesverfassung - abgedr. Klüber 1.1.45 ff.; bespr. Pertz 4.49 ff., v.Kaltenborn 1.115 ff., Peifer 27 ff., Kloeppel 1.51, v. Völderndorff 250 f.-.

3) Stein wollte sogar auch Vertreter der Landstände teilnehmen lassen; so Bemerkung zu § 23 und die Denkschrift von Chaumont.

die Polizei, die Vollstreckung und der Oberbefehl über die Truppen der Kreismitglieder zu (§§ 17,18). Sein oberstes Gericht bildete die höchste Instanz für den Kreis (§ 30).

Wäre dieser Entwurf Wirklichkeit geworden, so wären die kleineren Staaten Norddeutschlands wohl allmählich von den Kreisdirektoren mediatisiert worden. Für Süddeutschland dagegen hätte sich nicht viel geändert. Kleinere Staaten gab es hier nicht. Für die Kreisdirektoren hätte die Durchführung des Entwurfs daher nur eine Schmälerung ihrer Souveränität zugunsten des Bundes zur Folge gehabt. Für die süddeutschen Staaten, die sich gerade bemühten, in ihren neu geschaffenen Staatsgebilden ein Staatsgefühl heranzuziehen, war daher die Ablehnung des Entwurfs selbstverständlich.

Auch die späteren preußischen Entwürfe und die vermittelnden Entwürfe, die eine Zuständigkeit des Bundes nach der andern aufgaben, scheiterten an diesem Widerstand (1). Lediglich eine Gesetzgebung

---

1) „12 - Artikel - Entwurf", zwischen Österreich, Preußen und Hannover vereinbart - abgedr. v. Kaltenborn 1.124 Anm. 16 ff.,
Klüber 1.1.57 ff.; bespr. v. Kaltenborn a.a.O., Peifer 29 ff., Kloeppel 1.51, v.Völderndorff 251 ff. -;
Württembergischer Gegenentwurf - abgedr. Klüber 2.1.48 ff.; bespr. v.Kaltenborn 1.137 ff. - ;
Preuß. Entwürfe vom Februar 1815 - abgedr. Klüber 2.18 ff., 55 ff.; bespr. v.Kaltenborn 1.173 ff., Pertz 4.317 f., Peifer 32 f. -;
Preußischer Entwurf vom April 1815 - abgedr. Klüber 1.104 ff.; bespr. v.Kaltenborn 1.192 ff., Pertz 4.424, Peifer 33 -;
Preußischer Entwurf vom 1. Mai 1815 - abgedr. Klüber 2.298 ff.; bespr. v.Kaltenborn 1.196 ff., Pertz 4.425, Peifer 33 f.-; zwischen Österreich und Preußen vereinbarter Entwurf - abgedr. Klüber 2.314 ff.; bespr.v.Kaltenborn 1.203 ff., Pertz 4.426 f., Peifer 34 -.

über gemeinsame Verteidigung und „allgemeine Wohlfahrtsanstalten" wurde dem Bund zugestanden (1). Hierfür war eine Hegemonie der größeren Staaten überflüssig, sondern es genügte eine allgemeine Bundesversammlung.

Auch Versuche, neben die Bundesversammlung ein kleineres und dadurch beweglicheres Organ zu setzen, an dessen Bildung jedoch alle Einzelstaaten beteiligt werden sollten, scheiterten (2). Die einzige Wirkung der preußischen Hegemoniepläne auf die endgültige Bundesverfassung ist darin zu sehen, daß das Stimmrecht der Einzelstaaten in der Bundesversammlung ungefähr nach ihrer Bedeutung abgestuft wurde (3).

§ 3. Nationalparlament und Kaiser (4).

Der zweite Angriff gegen die Stellung des Bundestages ging von dem liberalen Bürgertum aus. Er

---

1) So zuerst der Entwurf einer Grundlage der deutschen Bundesverfassung, von dem österreichischen Bevollmächtigten v.Wessenberg, Dez.1814 - abgedr. Klüber 2.1 ff.; bespr.v.Kaltenborn 1.160 ff., Pertz 4.307 f., Peifer 32 -.
2) So sah der österreichische Entwurf (§ 8) einen „Permanenten Ausschuß" vor, der aus Österreich und zwei weiteren, jährlich abwechselnden Staaten bestehen sollte; ein badischer Entwurf - abgedr.Pertz 4.673 ff.- plante einen „Vollziehenden Rat" in den die größeren Staaten eigene Vertreter entsenden sollten, während die kleineren in 4 Kreisen zusammengefaßt wurden, von denen jeder einen Vertreter wählen sollte, - also eine Erinnerung an das alte Reichsregiment -.
3) So zuerst der österreichische Entwurf § 4.
4) Siehe zum folgenden allgemein:
B e r g s t r ä s s e r, Die Verfassungen des

führte nach längerer Vorbereitung zu den Reformversuchen der Jahre 1848 bis 1850.

Die Beweggründe waren zum Teil die gleichen, wie 1814/15: Auch jetzt wurde eine einheitliche Vertretung nach außen, eine einheitliche Oberleitung über das Heerwesen, die Vereinheitlichung des Verkehrswesens und eigene Einnahmen für das Reich (Zölle und Verbrauchssteuern) gefordert. Die Notwendigkeit einer derartigen Vereinheitlichung hatte sich in der Zwischenzeit immer deutlicher gezeigt und hatte teilweise sogar dazu geführt, auf dem Vertragswege Ersatz zu suchen (Zoll-, Eisenbahn- und Postvereine; über die Vereinheitlichung des Münz-, Maß- und Gewichtswesens wurde verhandelt)(1).

Deutschen Reiches vom Jahre 1849 mit Vorentwürfen, Gegenvorschlägen und Modifikationen bis zum Erfurter Parlament, Bonn 1913 (Kleine Texte für Vorlesungen und Übungen, herausgegeben von Lietzmann, 114).

v. G a g e r n, Heinrich, Das Leben des Generals Friedrich v.Gagern, Leipzig und Heidelberg 1856.

H ü b n e r, Der Verfassungsentwurf der 17 Vertrauensmänner, 1923 (Festschrift für Eduard Rosenthal 109 ff.).

P f i z e r, Über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes, Stuttgart 1835.

R o t h und M e r c k, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit 1848, 1.Band Erlangen 1850.

Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a.M., Frankfurt a.M. 1848/9.

W e l c k e r, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der Deutschen Nation mit eigenhändigen Anmerkungen von Johann Ludwig Klüber, Mannheim 1844.

Z ö p f l, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 4.Aufl.Leipzig und Heidelberg 1855/56.

1) v. Gagern 1.527.

Wollte man diese Aufgaben auf den Bund übernehmen, so war ein vollziehendes Organ neben dem Bundestag, ein „Bundeshaupt", unumgänglich; der Bundestag hatte noch nicht einmal die wenigen Möglichkeiten, die ihm die Bundesverfassung gewährt hatte, ausgeschöpft. Als Träger dieser vollziehenden Gewalt kamen, genau wie 1814/15, nur die größeren Einzelstaaten, in erster Linie Preußen, in Betracht. Andere Vorschläge, etwa die Würde des Bundeshaupts einer neuen Dynastie zu übertragen (1) oder es vom Volk wählen zu lassen (2), spielten praktisch keine Rolle.

Neu war es dabei, wenn dem vollziehenden Organ vielfach der Titel „Kaiser" beigelegt wurde. Hierin zeigt sich das Erwachen eines deutschen Nationalbewußtseins. Noch 1814/15 war die Errichtung eines Deutschen Bundes für die beteiligten Staatsmänner lediglich eine Angelegenheit der europäischen Politik gewesen; nur bei Stein findet sich der Gedanke ausgedrückt, daß Deutschland eine nationale Einheit bildet (3). Seitdem hatte sich das Gefühl der Verbundenheit aller Deutschen mächtig entwickelt und war besonders in den Kreisen des Bürgertums gefördert worden (4). Für diese Kreise bedeutete das Kaisertum die Wiederherstellung eines starken Reichs, wie es im Mittelalter bestanden hatte. - Für die Verfassungsentwicklung ist der Kaisergedanke

---

1) So Friedrich v.Gagern, Vom Bundesstaat, III 1 - abgedr. Heinrich v.Gagern 1.382 - .
2) So die äußerste Linke in der Frankfurter Nationalversammlung.
3) Siehe die Petersburger Denkschrift.
4) Ausdruck dieses Gefühls sind die allgemeindeutschen Veranstaltungen, die während dieser Zeit ins Leben traten, wie die allgemeinen deutschen Gelehrtenzusammenkünfte, die Turn-, Sänger- und Schützenfeste, usw.;
Vgl. Jastrow, Geschichte des deutschen Einheitstraums und seiner Erfüllung, Berlin 1885,S.133.

insofern von Bedeutung, als nunmehr dem Bundeshaupt die Stellung eines konstitutionellen Monarchen gegeben wurde. Damit trat neben die Vollziehung als zweite wichtige Aufgabe des Bundeshauptes die Gesetzgebung.

Eine weitere Einbuße erlitt die Stellung des Bundestags durch die Forderung nach einem „Nationalparlament" (1), das als drittes Organ in die Gesetzgebung eingeschaltet werden sollte. Diese Forderung entspringt der Weltanschauung der jetzt nach der Staatsführung drängenden Kreise. Sie beruht auf dem Gedanken der „Volkssouveränität" und stand damit in natürlichem Gegensatz zum Bundestag, in dem die konservative Staatsauffassung der einzelstaatlichen Dynastien vorherrschte.

Von diesen beiden bürgerlichen Forderungen macht sich der Entwurf, den ein Ausschuß der badischen Zweiten Kammer zu Anfang des Jahres 1848 aufstellte (2), nur die zweite zu eigen: Er stellt dem Bundestag bei der Gesetzgebung eine „Versammlung der Vertreter der Nation" zur Seite, die einheitlich vom ganzen deutschen Volk gewählt wird (IV 2). An der Vollziehung dagegen will dieser Entwurf noch die Einzelstaaten beteiligen: Er schlägt ein „Bundeshaupt" vor, daß von einem ständigen Ausschuß mit dem Namen „Bundesrat" beraten wird. Das Bundeshaupt soll auf drei Jahre vom Bundestag gewählt werden, die Mitglieder des Bundesrats sollen zur Hälfte vom

---

1) Vgl. etwa Welcker 39 ff., Pfizer 102 ff., Friedrich von Gagern, Vom Bundesstaat III 1 - abgedr. Heinrich von Gagern 1.382 -; die Anträge in der badischen und hessischen Zweiten Kammer vom Februar 1848 - Roth und Merck 1.30 ff., 73 ff. -; ferner v.Kaltenborn 1.497, 502 ff., 512 ff., 2.51, Klüpfel 1.10, Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2.Aufl. Göttingen 1853/4, 1.188.

2) Grundzüge der Bundeseinrichtung mit Nationalvertretung - abgedr. Roth und Merck 1.60 ff.; bespr. Hübner 145, Brasch 22. -.

Bundestag, zur Hälfte von der Nationalvertretung berufen werden (IV 3, 4).

Wesentlich weiter in der Zurückdrängung des einzelstaatlichen Einflusses geht der Entwurf der 17 Vertrauensmänner, die von diesen selben Einzelstaaten berufen worden waren (1). Er entzieht auch die Vollziehung dem Einfluß der Einzelstaaten und überträgt sie einem Kaiser, dessen Würde in einem deutschen Fürstenhause erblich sein soll (§ 5). Eine weitere Beschränkung des einzelstaatlichen Einflusses liegt sodann darin, daß die Zustimmung des Kaisers auch zur Gesetzgebung notwendig sein soll (§§ 4, 8). Darüberhinaus greift dieser Entwurf aber auch tief in die Stellung des einzelstaatlichen Vertretungsorgans, des „Oberhauses", ein. Durch die Art der Zusammensetzung versucht er, auch hier den liberalen Kreisen Eingang zu verschaffen: Dem Oberhaus sollen angehören die Fürsten oder ihre Stellvertreter, je ein Vertreter der Städte und 161 „Reichsräte", die auf die einzelnen Staaten entsprechend ihrer Größe verteilt werden und zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Landesvolksvertretungen gewählt werden sollen (§ 12). Die Bestimmung schließlich, daß die Mitglieder an Instruktionen nicht gebunden sind, sollte verhindern, daß durch die von den Fürsten und Regierungen ernannten Mitglieder der Geist des Bundestages wieder einziehe.

Die bis dahin unbeschränkte Herrschaft der Einzelstaaten wurde durch diesen Entwurf auf eine bescheidene Beteiligung an einem der drei höchsten Organe zurückgedrängt. Statt dessen sollte das neue Reich auf zwei neue Grundlagen gestellt werden, weltanschaulich auf die liberale Demokratie, machtpolitisch auf Preußen, denn Preußen war die Kaiser-

---

1) Entwurf des deutschen Reichsgrundgesetzes - abgedr. Roth und Merck 1.374 ff.; bespr. Hübner 147 ff., v.Kaltenborn 2.59 ff., Zöpfl 1.437 ff., Klüpfel 1.36 ff., Koch 49, Brasch 23 f.-.

würde zugedacht, wenn auch eine ausdrückliche Bestimmung dieser Art in den Entwurf nicht aufgenommen worden war (1). Daß eine Vereinigung dieser beiden Mächte bei der Einstellung Friedrich Wilhelms IV. unmöglich war, haben die 17 Vertrauensmänner nicht erkannt. Daran mußte ihr Entwurf scheitern, genau so wie derjenige der Nationalversammlung, der auf den gleichen Grundlagen beruhte.

Daß der Entwurf der Siebzehner für die nichtpreußischen Einzelstaaten unannehmbar war, liegt auf der Hand. Andererseits wollte man sich dort auch nicht vollkommen den liberalen Forderungen verschließen. So kam es zu einem Gegenentwurf der bayerischen Regierung, der in eigentümlicher Weise beiden Standpunkten gerecht zu werden versucht (2). Er sieht zwar auch ein Nationalparlament vor, stellt aber auf der anderen Seite den Bundestag als geschlossene Versammlung instruktionsgebundener Vertreter der Regierungen wieder her. Ihm soll - unter dem Namen „Reichstag" - die Sanktion der Gesetze zustehen, sodaß er als „Kollektiv-Souveränität" des Reichs bezeichnet wird (§ 18). Die Notwendigkeit eines Bundeshaupts erkennt dieser Entwurf ebenfalls an, gibt ihm aber im wesentlichen nur formelle Befugnisse (§§ 23-26). Gänzlich unannehmbar war für das damalige Bayern natürlich eine Vormachtstellung Preußens. Statt dessen wird ein „Direktorium" vorgeschlagen, das drei „größeren Staaten", also wohl Österreich, Preußen und Bayern, entweder gemeinsam oder abwechselnd zustehen soll (§ 27). Dieser Gedanke eines mehrgliedrigen hegemonischen Direktoriums wurde für die Folgezeit bedeutsam.

So waren bereits die Fronten abgesteckt, als die Frankfurter Nationalversammlung ihre Beratungen

---

1) Hübner 151 f.
2) Abgedr. Roth und Merck 1.385 ff.; bespr. v.Kaltenborn 2.63 f., Klüpfel 1.38 f., Hübner 160, Brasch 24 f., Koch 50.

begann. Der Entwurf, auf den sie sich schließlich einigte (1), entspricht im Grundsatz völlig demjenigen der Siebzehner. Auch hier soll das Reich in erster Linie durch die liberale Demokratie und den preußischen Staat getragen werden. Den einzelstaatlichen Regierungen wird lediglich das Recht zugestanden, die Hälfte der Mitglieder des „Oberhauses" zu ernennen. Die andere Hälfte wird durch die Landtage, in Österreich und Preußen durch die Provinzialvertretungen gewählt (§§ 88, 89). Auch hier sind die Mitglieder an Instruktionen nicht gebunden und, wie ausdrücklich hervorgehoben wird, nicht abberufbar (§§ 92, 96).

Bedeutete so das Verfassungswerk der Paulskirche für die Frage des einzelstaatlichen Einflusses nichts Neues, so sind doch einige Vorschläge, die nicht durchdrangen, bemerkenswert, nämlich einmal der Vorschlag der „Reichsräte", sodann die mannigfachen Vorschläge über die Wahl des Oberhauptes.

Die Einrichtung der R e i c h s r ä t e stellt einen neuen Gedanken dar. Sie sollte den Einzelstaaten einen beschränkten Ersatz für den Verlust an Einfluß gewähren, den die Staatenhausverfassung mit sich brachte. Aus Vertretern der Einzelstaaten sollte neben dem Oberhaus ein „Reichsrat" gebildet werden, der zur Begutachtung von Gesetzesvorschlägen berufen wurde (2). Auf diese Weise wollte man sich also anscheinend die Verwaltungserfahrung der Einzelstaaten zu Nutze machen, ohne ihnen aber einen Einfluß auf die Entscheidung zuzugestehen. - Der Vorschlag fiel in der zweiten Lesung mit geringer Mehrheit.

---

1) Abgedr. Bergsträsser; bespr.v.Kaltenborn 2.119 ff., Zöpfl 1.450 ff., Klüpfel 1.98 ff., Meyer-Anschütz 174, Brasch, Doerksen, Venator.
2) So der Entwurf des Verfassungsausschusses, der Entwurf nach der ersten Lesung und die Vorschläge des Verfassungsausschusses zur zweiten Lesung §§ 86,90 - abgedr.sämtlich bei Bergsträsser -.

Am heftigsten umstritten war die Stellung des R e i c h s o b e r h a u p t s. Auch wenn ein republikanischer Präsident ausschied, blieb zu wählen zwischen einer großdeutschen und einer kleindeutschen Lösung. Bei letzterer ergab sich die Hegemonie Preußens von selbst. Wollte man jedoch Österreich im Reiche belassen, so war die Frage des Oberhauptes schwierig. Die Hegemonie eines der beiden Großstaaten allein war unmöglich. So blieb nur die Wahl zwischen einem Direktorium nach Art des bayerischen Entwurfs (1) oder einem Oberhaupt, das von den Einzelstaaten gewählt wird, wie es der badische Entwurf vorgeschlagen hatte. Man verband schließlich diese beiden Möglichkeiten zu einem Vorschlag, der die Vorzüge beider zu vereinigen schien (2): Es soll ein 7-köpfiges Direktorium gebildet werden, dem Österreich, Preußen, Bayern, sowie 4 weitere Mitglieder angehören sollen, die von den übrigen, zu diesem Zweck kreisweise zusammengefaßten Staaten gewählt werden sollen (3). Über dem Direktorium soll der „Reichsstatthalter" stehen, dessen Würde zwischen Österreich und Preußen abwechselt (4). Seine Aufgaben beschränken sich im

---

1) So die Anträge v.Rotenhan, Strache, Welcker, Haubenschmidt und das Minoritätserachten III zu § 1a des Entwurfs des Verfassungsausschusses - Sten. Bericht 6.4689, 4740, 4764, 7.4785 -; s.a.Brasch 34 f. - ferner: Sten. Bericht 6.4675 -.
2) Entwurf der Großdeutschen Partei und Österreichischer Vorschlag zu dem Abschnitt „Das Reichsoberhaupt" - abgedr. bei Bergsträsser -; ähnlich der Antrag Osterrath und das Minoritätserachten II zu § 1a des Entwurfs des Verfassungsausschusses - Sten. Bericht 7.4779, 6.4675 - s.a. Brasch 34 f.
3) § 2 des Großdeutschen Entwurfs, §§ 2 und 9 des Österreichischen Entwurfs.
4) § 3 des Großdeutschen Entwurfs, § 5 des Österreichischen Entwurfs.

wesentlichen auf die Präsidialbefugnisse der bisherigen Bundesverfassung (1).

Dieser Vorschlag überläßt also die Vollziehung wieder der Gesamtheit der Einzelstaaten, nur daß der Einfluß der Staaten hierbei nach ihrer Größe abgestuft wird. Der Vorschlag überträgt also auf das Gebiet der Vollziehung die Grundsätze, die bisher schon bei der Gesetzgebung galten. Sowohl im Plenum wie im Engeren Rat des Bundestages waren alle Einzelstaaten vertreten, nur mit verschiedenem Stimmrecht. Das Direktorium ist so im Grunde nichts anderes als ein „Engster Rat" des Bundestages. - Die Art, in der das Direktorium gebildet wird, erinnert im übrigen einerseits an das alte Reichsregiment, andererseits an den Völkerbundsrat; auch er besteht aus ständigen und gewählten Mitgliedern; bei der Wahl haben sich hier ebenfalls bestimmte Mächtegruppen herausgebildet, die jeweils einen Sitz besetzen.

Die U n i o n s v e r f a s s u n g (2) ging von vorneherein von der kleindeutschen Lösung aus. Damit lag die Hegemonie Preußens fest. Andererseits wollte man auch die süddeutschen Staaten gewinnen und übernahm daher außerdem das großdeutsche Direktorium als „Fürstenkollegium" in fast unveränderter Form; nur das österreichische Mitglied schied natürlich aus, sodaß sich die Stimmenzahl auf 6 ermäßigte (§ 67). In der Frage der Aufgabenverteilung konnte man sich jedoch nicht an das großdeutsche Vorbild halten, ohne die preußische Hegemonie preiszugeben. So blieb nichts anderes übrig, als das Fürstenkollegium an der Gesetzgebung zu beteiligen, sodaß nunmehr zum Zustandekommen eines Gesetzes die Übereinstimmung von vier Stellen erforderlich war (§§ 76, 99). Damit war der Gedanke der „Reichsräte" weitergeführt und den Einzelstaaten

---

1) §§ 1 und 12 des Großdeutschen Entwurfs,
   §§ 6 und 7 des Österreichischen Entwurfs.
2) Abgedr. bei Bergsträsser.

wieder ein unmittelbarer und diesmal entscheidender Einfluß auf die Gesetzgebung eingeräumt.

§ 4. Die Lösung Bismarcks (1).

Was die Paulskirche vergeblich versucht hatte, brachte Bismarck zu Stande, die deutsche Einheit, aufgebaut auf dem Zusammenwirken zwischen den Einzelstaaten, Preußen und einer parlamentarischen Vertretung des gesamten deutschen Volkes. Ziel und Grundlagen waren also die gleichen, der Unterschied

---

1) Vgl. zum folgenden allgemein:
B o r n h a k, Wandlungen der Reichsverfassung (Archiv für öffentliches Recht 26.373 ff.).
H a e n e l, Studien zum Staatsrecht des Deutschen Reichs, Leipzig 1873/88.
H a e n e l, Deutsches Staatsrecht, 1. Band Leipzig 1892.
L a b a n d, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung 1896 (Jahrbuch der Gehestiftung 1.149 ff.).
L a b a n d, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5.Aufl., Tübingen 1911.
L a b a n d, Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung (Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1.1. ff.), 1907.
R e h m, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung, 1899 (Jahrbuch der Gehestiftung 4.1 ff.).
R e i n c k e, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat, 1906 (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht 2.1 ff.).
S m e n d, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, 1916 (Festgabe für Otto Mayer, Tübingen, 245 ff.).
T r i e p e l, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen, 1907.
T r i e p e l, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917.

liegt lediglich in der andersartigen Verteilung dieser drei Kräfte.

Für die Mitwirkung der Einzelstaaten schuf Bismarck den Bundesrat, der äußerlich und in der Zusammensetzung fast völlig dem Bundestag des deutschen Bundes entsprach: Auch hier waren die Einzelstaaten durch instruktionsgebundene und abberufbare Vertreter an der Reichsleitung beteiligt. Ein Staatenhaus nach Art der Frankfurter Verfassung war damit verworfen.

Zu den Aufgaben dieses einzelstaatlichen Vertretungsorgans gehörte in erster Linie, wie zur Zeit des Deutschen Bundes, die Gesetzgebung. Während aber dem Deutschen Bund eine Gesetzgebungsgewalt nur zustand, soweit es sich um „Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletztbarkeit der einzelnen deutschen Staaten" handelte (1), stellt die Verfassung des Reichs einen umfangreichen, später noch erweiterten Katalog von Gesetzgebungsaufgaben auf (Art. 4), der auch im Laufe der Zeit zum größten Teil ausgeschöpft wurde. So wurde durch eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Ganzen auch die Zuständigkeit des einzelstaatlichen Vertretungsorgans vergrößert.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man äußerlich die Bestimmungen über die ordnende und überwachende Gewalt der Gesamtheit über die Gliedstaaten (2) im Bund und im Reich vergleicht. Bei diesen Aufgaben ist die Mitwirkung des einzelstaatlichen Vertretungsorgans unverändert geblieben oder sogar in einigen Fällen zurückgedrängt worden: Hier wie dort ist das einzelstaatliche Vertretungsorgan berufen, Streitigkeiten der Einzelstaaten beizule-

---

1) Art. 2 der Deutschen Bundesakte.
2) Hierunter seien alle die Befugnisse zusammengefaßt, die sich aus der Unterworfenheit der Gliedstaaten unter die Gewalt des Ganzen ergeben.

gen (1). Ebenso entspricht das Recht des Bundestags, „allgemeine Anordnungen" zu treffen, wenn ein Einzelstaat die übernommenen Verpflichtungen nicht erfüllte (2), im wesentlichen dem Recht des Bundesrats, über die Mängelabstellung (3) und notfalls die Exekution zu beschließen (4). - Es fehlt dem Bundesrat dagegen die Möglichkeit, selbst zwangsweise gegen einen Einzelstaat vorzugehen; dies ist vielmehr Sache des Kaisers (Art. 19 Satz 2 RV). Der Bundestag hatte eine derartige Möglichkeit in begrenztem Umfang besessen (5). In Wahrheit hat jedoch der einzelstaatliche Einfluß auch auf diesem Gebiet keinen Verlust erlitten. Alle derartigen Bestimmungen wirken weniger durch ihre Anwendung, als durch ihr bloßes Bestehen. Ihr Wert bestimmt sich daher danach, welche Zwangsmittel letzten Endes dahinter stehen. Daß der Bundestag derartige Zwangsmittel nicht hatte, war offensichtlich. Es kam daher tatsächlich darauf an, welche Haltung die beiden Großmächte einnahmen. Es bedeutet lediglich eine Anerkennung dieses Zustandes, wenn die Reichsverfassung die Ausführung der Exekution von vorneherein dem Kaiser überträgt.

Da das einzelstaatliche Vertretungsorgan im Reich nicht mehr das einzige oberste Organ ist, entsteht jetzt das Bedürfnis der Einzelstaaten, auch auf die anderen Organe einzuwirken. Die Verfassung gewährt einen derartigen Einfluß auf zwei verschiedene Arten: Dem Kaiser gegenüber werden die Einzelstaaten dadurch gesichert, daß einige beson-

---

1) Art. 19-23 Wiener Schlußakte, Art. 76 RV.
2) Art. 53, insbesondere auch Art. 29, 54, 63 Wiener Schlußakte.
3) Triepel Reichsaufsicht 528.
4) Art. 7 Abs. 1 Nr. 3, Art. 19 RV; die Aufgabe des Bundesrats, Beschwerden über Justizverweigerung abzustellen, wird in Art. 77 besonders hervorgehoben.
5) Art. 31, 32, 36 Wiener Schlußakte; s.oben § 1 a.E.

ders wichtige Fälle der Vollziehung der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, so bei der Kriegserklärung und bei dem Abschluß von Verträgen gemäß Art. 11 (1). Dem Reichstag gegenüber gibt die Verfassung den Gliedstaaten einzeln ein Einflußrecht. Sie haben das Recht, ihren Standpunkt im Reichstag zu vertreten, auch dann, wenn sie im Bundesrat überstimmt worden sind (2).

Darüberhinaus bestand bei den Einzelstaaten der Wunsch, sich über alles zu unterrichten, was in dem immer größer werdenden Reichsorganismus geschah. Besonders trat dieser Wunsch auf dem Gebiet der auswärtigen Politik hervor. Die Verfassung hatte hier einen Bundesratsausschuß vorgesehen (Art. 8 Abs. 3), der jedoch seinen Zweck nur unvollkommen erfüllte, sodaß Bismarck schon bald dazu überging, die Einzelstaaten durch schriftliche Mitteilungen und Übermittlung von Abschriften wichtiger Aktenstücke zu unterrichten. Später, besonders während des Krieges, wurden Vertreter der Einzelstaaten regelmäßig zusammenberufen und ihnen die neuesten Ereignisse mitgeteilt (3).

Im übrigen gab die Verfassung den Einzelstaaten kein Mittel zur Unterrichtung. Dies wurde für die Einzelstaaten besonders unangenehm, als sich immer

---

1) Siehe die Zusammenstellung weiterer Fälle der Mitwirkung des Bundesrats bei Jung, Die Verwaltungsbefugnisse des Bundesrates, 1910 (Diss. Erlangen).
2) Art. 9; mit Recht zählt Bilfinger 27 dieses Recht zur „individualistischen Einflußnahme", denn es stand den Bundesratsbevollmächtigten als Vertretern ihrer Regierungen, nicht den Minderheiten des Bundesrats zu.
3) Smend 251, Bilfinger 125. Ob man mit Smend aus der Einsetzung dieses Ausschusses eine verfassungsmäßige Pflicht der Reichsleitung zur Unterrichtung der Einzelstaaten ableiten kann, erscheint höchst zweifelhaft.

mehr Reichsbehörden bildeten, die die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen übernahmen. Es führte schließlich dazu, daß der Bundesrat und damit die einzelstaatlichen Regierungen durch fertige Gesetzesvorschläge überrascht wurden, ohne die Möglichkeit zu haben, ihre Auffassung wirksam durchzusetzen. Schon bald nach der Reichsgründung wurden Klagen über derartige „Überrumpelungen" laut (1). Auch hier kam man zu einer Regelung, die zwar nicht in allen Fällen den Wünschen der Einzelstaaten entsprach, sie jedoch wenigstens einigermaßen auf dem Laufenden hielt. Die Einzelstaaten bestellten ständige Bevollmächtigte, die persönliche Verbindung mit der Reichsleitung aufnahmen; die Reichsbehörden andererseits versuchten durch Rundkorrespondenzen, Konferenzen der Fachminister und ähnliche Mittel die Einzelstaaten hinreichend zu unterrichten (2). Die Ministerkonferenzen beschränkten sich häufig nicht auf die Unterrichtung der Einzelstaaten, sondern wurden auch zu Vorverhandlungen über Gegenstände benutzt, die zur Zuständigkeit des Bundesrates gehörten (3). Die Einzelstaaten konnten auf diese Weise auch neben dem Bundesrat Einfluß ausüben.

Nicht in diesen Zusammenhang gehört es jedoch, wenn die Reichsleitung verpflichtet ist, bestimmte Maßnahmen nur „nach Gehör", „im Benehmen", „mit Zustimmung" oder unter ähnlicher Beteiligung der betroffenen Einzelstaaten vorzunehmen (4). So spricht die Verfassung selbst bei der Ernennung der oberen Postbeamten von einer „Bestätigung" durch den Landesherren (Art. 50 Abs. 4); ferner sollen bei Verhandlungen mit auswärtigen Staaten über den Abschluß von Post- und Handelsverträgen Vertreter der angren-

---

1) Bilfinger 13 ff.
2) Vgl. Laband, Geschichtliche Entwicklung 20 f., Bilfinger 15, 94 ff.
3) Bilfinger 20, 22, Laband a.a.O. 21.
4) Vgl. Bilfinger 27.

zenden Einzelstaaten zugezogen werden (1). - In diesen Fällen handelt es sich nicht mehr um eine Mitwirkung bei der Reichsleitung, sondern um den letzten Rest der eigenen, vom Reich freien Herrschaftsgewalt des einzelnen Staates. Die genannten Bestimmungen erinnern geradezu an gewisse Bestrebungen des 18. Jahrhunderts, jede Einwirkung des Reichs auf das Land von der Zustimmung des Landesherren abhängig zu machen (2).

Im Ganzen gesehen war also der Einfluß der Einzelstaaten im Bismarckschen Reich gegenüber dem Deutschen Bund dadurch gewachsen, daß die Aufgaben des Reiches erheblich über die des Bundes hinausgingen. Ein großer Teil des „reichs"freien Herrschaftskreises der Einzelstaaten hatte sich in Mitbestimmung im Reich verwandelt. Andererseits war die Mitwirkung der Einzelstaaten auch wiederum eingeschränkt worden, denn ihr Vertretungsorgan war nicht mehr das einzige Organ der Spitze; neben ihm standen der Kaiser und der Reichstag.

Dem R e i c h s t a g hatte Bismarck im Vergleich zum Bundesrat nur eine untergeordnete Rolle zugedacht. Er war für ihn nicht, wie für die Paulskirche, das Organ des „souveränen" Volks, von dem alle Staatsgewalt ausging, sondern ein Mittel, um die breite Masse für das neue Reich zu gewinnen (3). Kennzeichnend ist für diesen Unterschied, in welchem Maße die Volksvertretung bei der Gründung beteiligt war: Während 1848 die Nationalversammlung

---

1) Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes, Ziffer XI und zum Zollvereinigungsvertrag Ziffer 8.
2) Vgl. Kormann, Die Landeshoheit in ihrem Verhältnis zur Reichsgewalt im alten Deutschen Reich seit dem westfälischen Frieden (Zeitschrift für Politik 7.139 ff.): „Püttersche Mediatisierungsformel".
3) Vgl. auch Rehm 28/9.

für sich allein das Recht in Anspruch nahm, ohne Beteiligung der Einzelstaaten die Verfassung zu geben, ging 1866 die Gründung von den Einzelstaaten aus, die dem Volk eine Mitwirkung lediglich bei der „definitiven Sicherstellung der Zwecke des Bündnisses" einräumten (1).

Diesem Charakter des Reichstages als eines Zugeständnisses der Regierungen entspricht seine Stellung in der Verfassung. Zwar ist zur Gesetzgebung die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich (Art. 5 RV); doch betrachtet die Verfassung die Mitwirkung beider Körperschaften nicht als gleichwertig, sondern läßt den Bundesrat über jeden Beschluß des Reichstags noch einmal beschließen (Art.7 Abs.1 Nr. 1)(2). - Auch in einer anderen Bestimmung zeigt sich ein Vorrang des Bundesrats vor dem Reichstag: Der Reichstag kann durch den Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats aufgelöst werden (Art. 24 RV).

Diesem von der Verfassung gewollten Verhältnis zwischen Bundesrat und Reichstag entsprach die politische Entwicklung in den ersten Jahrzehnten des Reichs. Der Reichstag verstärkte sogar selbst noch die Stellung des Bundesrates, da er neu zu schaffende Verwaltungsbefugnisse lieber dem kollegialischen Bundesrat als dem Kaiser einräumte (3). Bismarcks Nachfolger jedoch gerieten allmählich in Abhängigkeit vom Reichstag; 1910 konnte der Satz aufgestellt werden, daß ein Reichskanzler nicht im Amt bleiben kann, wenn er im Reichstag keine Mehrheit findet (4). Diese Abhängigkeit hatte zur Folge, daß

---

1) So Art.2 des „Augustbündnisses" vom 18.August 1866 - abgedr. Triepel Quellensammlung 387 -.
2) Hierin wird die „Sanktion" des Gesetzes gesehen; Laband Staatsrecht 2.33, Meyer-Anschütz 681, Haenel Studien 2.52, Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2.Aufl. Berlin 1895/7, 1.413, u.a.
3) Rehm 28 ff.
4) Bornhak Wandlungen 383/4.

der Reichskanzler sich zuerst mit dem Reichstag bzw. einer Mehrheit im Reichstag ins Benehmen setzen mußte, ehe er eine Maßnahme an den Bundesrat brachte (1). Damit war dem Reichstag ein Einfluß auf das Zustandekommen der Gesetzentwürfe gewährt, der der Verfassung fremd war; der Satz, daß der Bundesrat über die „dem Reichstage zu machenden Vorlagen" zu beschließen hatte (Art. 7), war tatsächlich aufgehoben. Der Einfluß der Einzelstaaten über den Bundesrat war also stark geschwächt worden zu Gunsten des Einflusses der Parteien über den Reichstag. Das Gesetz vom 28. Oktober 1918 (2) bedeutete die Anerkennung dieses Zustandes.

Das dritte Reichsorgan war der K a i s e r. Ihm stand nach dem Wortlaut der Verfassung nur die Vollziehung zu, soweit sie Reichssache war; ferner ernannte er den Reichskanzler, der den Vorsitz im Bundesrat führte und die Geschäfte leitete. Tatsächlich hatte der Kaiser darüberhinaus auch einen sachlich entscheidenden Anteil an der Gesetzgebung erlangt auf dem Wege über die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze. Glaubte er, die Vollziehung eines Gesetzes nicht verantworten zu können, oder lehnte der Reichskanzler die Gegenzeichnung hierfür ab, so gab es kein verfassungsmäßiges Mittel, durch das der Kaiser hätte gezwungen werden können. Er hatte damit der Wirkung nach ein wirkliches „Veto" gegen beschlossene Gesetze (3). Die Gesetzgebungsbefugnis des einzelstaatlichen Vertretungsorgans hatte also eine weitere Einbuße erfahren. Dieser tatsächlichen Lage entsprach die Verkündigungsformel: „Wir ... verordnen im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, ...".

Wenn das Kaisertum Preußen zustand, so liegt

---

1) Bilfinger 117 f.
2) RGBl. S. 1274.
3) Triepel Unitarismus und Föderalismus 71, Bornhak Wandlungen 386 ff.

hierin keine Durchbrechung des Grundsatzes der einzelstaatlichen Mitwirkung. Es ist dies vielmehr die letzte Folge einer „verhältnismäßigen" Einflußnahme (1). Dem entsprach es, wenn die „Grundzüge" vom Juni 1866 (2) auch Bayern als dem zweitgrößten Staat ein verstärktes Einflußrecht in Gestalt des Oberbefehls über die „Südarmee" gewähren wollten (Art. 9) (3). Das Verhältnis zwischen Bundesrat und Kaiser betrifft also letzten Endes die Frage, wie der Einfluß zwischen Preußen und den übrigen Einzelstaaten abzugrenzen ist. Auch dieses Verhältnis hat sich im Laufe der Zeit geändert.

Durch den Eintritt der süddeutschen Staaten im Jahre 1870 trat zunächst eine Verschiebung zu Gunsten der Einzelstaaten ein: So wurde zu Kriegserklärungen (ausgenommen Verteidigungskriege) jetzt die Zustimmung des Bundesrats notwendig (4). Sodann wurde bei der Exekution der Kaiser auf die Vollstreckung beschränkt, während die Anordnung dem Bundesrat in allen Fällen übertragen wurde (5). Ferner wurde ein Verordnungsrecht des Bundesrates eingeführt (6) und schließlich das Recht des Bundesrates zur Mängelabhilfe auf alle Fälle ausge-

---

1) Bilfinger 115.
2) „Grundzüge einer neuen Bundesverfassung" vom 10./14.6.1866 - abgedr. Aegidi und Klauhold, Das Staatsarchiv 11.61 ff., 104 ff. -.
3) Von dem Standpunkt der einzelstaatlichen Mitwirkung aus betrachtet begründet es keinen Unterschied, ob Preußen die obengenannten Befugnisse als Reichsorgan ausübte oder als Einzelstaat - so die „Gründzüge" und vielleicht auch der preußische Entwurf vom 15.Dezember 1866 (abgedr. Haenel Studien 1.270 ff.); vgl. Haenel Studien 2.11 ff., Laband Wandlungen 7 ff., Meyer-Anschütz 191 ff., 495 ff., Triepel Unitarismus und Föderalismus 108, u.a. -.
4) Art. 11 Abs. 2 RV. 5) Art. 19 RV.
6) Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 RV.

dehnt (1).

Andererseits läßt sich eine Entwicklung verfolgen, die auf eine Einschränkung des einzelstaatlichen Einflusses hinausläuft und ihre letzte Ursache in dem Verhältnis zwischen dem Reich und Preußen hat. - Daß der Kaiser als König von Preußen am Bundesrat beteiligt war, ergab sich aus der Verfassung selbst; es war dies eine Folge des „verhältnismäßigen Einflusses" der Einzelstaaten. Nicht im Sinne der ursprünglichen Verfassung lag es dagegen, wenn sich im Laufe der Zeit unter dem Kaiser oberste Reichsbehörden bildeten und zum Ausgangspunkt einer selbständigen, kaiserlichen Politik (2) wurden. Dies hatte naturgemäß eine Zurückdrängung des Bundesrats zur Folge. Vor allem war jetzt über den Umweg über die preußischen Stimmen eine kaiserliche Initiative möglich, die der Verfassung fremd gewesen war. Die Vorbereitung der Gesetze auf diesem Wege wurde zur Regel (3). Eine weitere zwangsläufige Folge dieser Entwicklung war es, daß nunmehr die kaiserlichen Staatssekretäre und ihre Hilfsbeamten vom König von Preußen zu Bundesratsbevollmächtigten ernannt wurden (4). So gelang es der „kaiserlichen Regierung", den Bundesrat von innen heraus zu beherrschen. Andererseits war die Reichsleitung nunmehr genötigt, sich vor jeder Gesetzesvorlage mit Preußen ins Benehmen zu setzen (5). Das einzelstaatliche Vertretungsorgan wurde so schließlich in einen preußischen und einen nichtpreußischen Teil auseinandergerissen. Der preußische Teil verschmolz mit der Reichsleitung zu einem Einflußfaktor, dem gegenüber die Stellung der übrigen Regierungen

---

1) Art. 7 Abs. 1 Nr. 3 RV; vgl. hierzu Triepel Unitarismus und Föderalismus 45, Reichsaufsicht 523.
2) Triepel Unitarismus und Föderalismus 64.
3) Triepel a.a.O. 63, Bornhak Wandlungen 385.
4) Triepel a.a.O. 67.
5) Bornhak Wandlungen 386.

stark geschwächt war (1).

§ 5. Umgestaltung durch die Weimarer Verfassung (2).

Als im November 1918 die Dynastien abtraten, schien zunächst damit auch das Schicksal der Ein-

---

1) Bilfinger 118.

2) Siehe zum folgenden allgemein:
A n g e r m a n n, Die Beziehungen zwischen dem Reich und den Ländern, Dresden 1927.
A n s c h ü t z, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar, 14. Auflage Berlin 1933.
A n s c h ü t z, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 1.11 ff.), 1924.
B e c k e r, Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturze der Bismarckschen Verfassung (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht 40), 1928.
B i l f i n g e r, Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 1.35 ff.), 1924.
B u c h e g g e r, Unitarismus und Föderalismus in der Weimarer Reichsverfassung, Karlsruhe 1927.
G i e s e, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 8. Aufl. 1931.
H e l d, Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Regensburg 1926 (Diss. Erlangen).
H e y l a n d, Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder nach dem deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht, Stuttgart 1927.

zelstaaten besiegelt zu sein. Bald darauf erhoben sich jedoch an ihrer Stelle „Freistaaten", deren Regierungen den Anspruch auf Mitwirkung im Reich wieder aufnahmen. Um ein Auseinanderfallen des Reichs zu verhindern, sah sich die Reichsleitung gezwungen, diese neuen eigenpolitischen Zentren anzuerkennen und ihnen vorläufig Einfluß auf die Geschicke des Reichs einzuräumen. So ermächtigte der „Rat der Volksbeauftragten" schon am 14. November 1918 den bisherigen Bundesrat, seine Verwaltungsbefugnisse zunächst weiter auszuüben (1), und berief am 25. November 1918 Vertreter der Einzelstaaten nach Berlin (2).

Die endgültige Regelung des einzelstaatlichen Einflusses hing davon ab, auf welcher Grundlage die künftige Verfassung beruhen sollte. In dieser Frage kam es erst allmählich zu einer Klärung. Während es zuerst schien, als ob ein Rätesystem nach russischem Vorbild geschaffen werden solle, gewann später der Gedanke einer demokratischen Republik immer mehr an Boden, bis er sich um die Jahreswende im wesentlichen durchgesetzt hatte (3). Von nun an stand fest, daß die künftige Verfassung - bei aller Verschiedenheit der maßgebenden Parteien - von dem demokratischen Grundsatz „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" beherrscht werden müsse.

Eine Beteiligung der Einzelstaaten war mit diesem Grundsatz nicht unvereinbar. Nun gehörte aber weiterhin zu dem Rüstzeug dieser demokratischen Gedankenwelt der Satz, daß das Volk entweder selbst oder durch ein möglichst unmittelbar gebildetes Organ handeln müsse, damit der Volkswille möglichst

---

P o e t z s c h - H e f f t e r, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin 1928.

1) Verordnung vom 14. November 1918 - RGBl. 1311 -.
2) Becker 42.
3) Anschütz Kommentar 14, Giese 9.

ungetrübt zur Geltung komme (1). Damit ergab sich ein unbedingter Vorrang des Reichstages und des Reichspräsidenten vor jeder in Betracht kommenden Vertretung der Einzelstaaten.

Für die Mitwirkung der Einzelstaaten im Reich gab es nun zwei Möglichkeiten, entweder eine Wiederherstellung des Bundesrats mit den Änderungen, die sich aus der Änderung der Staatsform ergaben, oder eine Vertretung der Landesvolksvertretungen. Es war zu wählen zwischen zwei Typen, die sich im Lauf der Zeit herausgebildet hatten, Bundesrats- oder Staatenhaussystem. Im ersteren Falle ergab sich eine Körperschaft, deren Mitglieder von den Landesregierungen bestellt wurden, von ihnen Instruktionen empfingen, ihnen verantwortlich waren und auch jederzeit von ihnen wieder abberufen werden konnten. Die Mitglieder dieser Körperschaft waren also, wie völkerrechtliche Vertreter, lediglich Organe, um den Willen des Einzelstaates zum Ausdruck zu bringen. - Ein Staatenhaus dagegen führte zu einer Körperschaft frei handelnder Abgeordneter, die auf Zeit von den Landesvolksvertretungen gewählt wurden. Um die Kräfte innerhalb der Landtage einigermaßen vollständig zur Geltung zu bringen, mußte ein solches Staatenhaus wesentlich umfangreicher werden als ein Bundesrat. Hieraus folgte wiederum, daß ein Staatenhaus nur, oder wenigstens überwiegend für eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung in Betracht kam.

Dem Grundsatz der Unmittelbarkeit entsprach zweifellos das Staatenhaussystem noch eher, da hier nur ein Zwischenglied das einzelstaatliche Vertretungsorgan von dem Volk, der Quelle der Staatsgewalt, trennte. Folgerichtig sahen daher auch die ersten Entwürfe zur Verfassung ein derartiges „Staatenhaus" neben dem Reichstag („Volkshaus")

---

1) Dieser Satz war schon in der französischen Revolution entwickelt worden: Bund zur Erneuerung des Reichs 120, Herrfahrdt (s. vor § 6) 19/20.

vor (1). Allerdings wurde auch den Landesregierungen ein gewisser Einfluß gewährt, indem ihnen das Recht gegeben wurde, Vertreter („Reichsräte") zur Reichsregierung zu entsenden. Vor Einbringung von Gesetzesvorschlägen und vor Erlaß von Ausführungsverordnungen war das Gutachten dieser Vertreter einzuholen; auch mußten sie jeder Zeit auf Verlangen im Reichstag gehört werden (2). Es handelt sich hierbei jedoch nicht um Errichtung eines weiteren Reichsorgans, sondern um Einzelmitwirkung der Länder im Reich (3).

Dieser Entwurf, der also Gedanken der Frankfurter Nationalversammlung wieder aufnahm, scheiterte an dem Widerstand der süddeutschen Regierungen, die statt dessen ein dem Bundesrat entsprechendes Vertretungsorgan forderten (4). So kam es schließlich zu einem Kompromiß: Es wurde im Reichsrat ein Vertretungsorgan der Einzelstaaten geschaffen, dessen Zusammensetzung zwar im wesentlichen der des Bundesrats entsprach, dessen Zuständigkeiten jedoch weit hinter denjenigen des Bundesrates zurückblieben.

Wie am Bundesrat sind auch am Reichsrat die einzelstaatlichen Regierungen durch bestellte Vertreter beteiligt. Diese Vertreter bringen, da sie der Landesregierung angehören müssen, den Standpunkt ihres „Absendestaates" zum Ausdruck. Was den Charakter des Reichsrates als eines einzelstaatlichen Vertretungsorganes jedoch durchbricht, ist,

---

1) Entwurf I (vom 3. Januar 1919) § 26, Entwurf II (vom 20. Januar 1919) § 32 - abgedr. Triepel Quellensammlung 6 ff., 10 ff. -.
2) Entwurf I und Entwurf II §§ 14-16.
3) So auch hinsichtlich der aus den „Reichsräten" hervorgegangenen Bevollmächtigten gemäß Art. 33 der endgültigen Verfassung: Giese, zu Art. 33, Doerksen 157.
4) Giese 19 ff., Anschütz Kommentar 19, Poetzsch-Heffter 15 ff., Held 9.

daß auch die preußischen Provinzen Vertreter entsenden. Durch diese Mitglieder, die völlig gleichberechtigt mit den übrigen Mitgliedern sind, kommt also im Reichsrat auch der Wille abhängiger Teilgebiete eines Einzelstaates zur Geltung (1).

Das wichtigste Recht des Bundesrats, die entscheidende Mitwirkung bei der Gesetzgebung, fehlt dem Reichsrat; es steht dem Reichstag allein zu. Statt dessen gibt die Weimarer Verfassung dem Reichsrat zwei andere Möglichkeiten zur Einwirkung auf die Gesetzgebung.

Im Stadium der Initiative besitzt der Reichsrat zunächst ein eigenes Initiativrecht, wenn auch „im uneigentlichen Sinne" (2) (Art. 69 Abs. 2 RV). Wichtiger ist die Möglichkeit des Reichsrats, auf den von der Reichsregierung ausgehenden regelmäßigen Gang der Gesetzgebung einzuwirken. Hier spricht die Verfassung davon, daß die Zustimmung des Reichsrats zur Einbringung von Gesetzesvorlagen durch die Reichsregierung an den Reichstag erforderlich sei (Art. 69 Abs. 1 RV). In Wahrheit ist der Einfluß des Reichsrats jedoch viel geringer, als es hiernach scheinen mag, da die Reichsregierung den Gesetzesvorschlag auch einbringen kann, wenn der Reichsrat die Zustimmung verweigert (3); sie ist in diesem Falle nur gehalten, den Standpunkt des Reichsrats im Reichstag darzulegen (Art. 69 Abs. 1 Satz 2). Der Sache nach hat der Reichsrat also doch nur ein Begutachtungsrecht, wie die „Reichsräte" der ersten Entwürfe.

Wenn die Verweigerung der Zustimmung trotzdem

---

1) Ob diese Mitglieder an Instruktionen der Provinzen gebunden sind, kann hier unerörtert bleiben; von der preußischen Regierung sind sie jedenfalls nicht abhängig; Heyland 122 f., Becker 145, Held 25 ff.
2) Becker 77, Held 31.
3) Giese Bem. 1, Anschütz, Kommentar Bem. 3a), Poetzsch-Heffter Bem. 5 zu Art. 69.

öfters die Reichsregierung veranlaßt hat, einen Entwurf zu ändern oder ganz fallen zu lassen (1), so ist dies wohl mehr eine Vorwirkung des dem Reichsrat weiterhin zustehenden Einspruchsrechtes. Zwar konnte der Reichsrat kraft dieses Rechtes das Zustandekommen eines Gesetzes nicht unbedingt verhindern, sondern nur den Gang der Gesetzgebung erschweren, indem nun zum Zustandekommen des Gesetzes eine Zweidrittelmehrheit im Reichstag oder ein Volksentscheid nötig wurde (Art. 74). Dennoch konnte das Einspruchsrecht des Reichsrats eine bedeutsame Rolle spielen, da die Regierung in der Regel nicht damit rechnen konnte, eine derartige Unterstützung des Gesetzes zu finden. Zum mindesten bedeutete ein Einspruch des Reichsrats eine erhebliche Verzögerung. Der Wirkung nach unterschied sich daher die Mitwirkung des Reichsrats bei der Gesetzgebung häufig nur wenig von der des Reichstages. Dem entspricht es, wenn man eine Verkündungsformel (2) beibehielt, in der die Zustimmung des Reichsrats als Voraussetzung der Verkündung bezeichnet wird (3).

---

1) Held 34, Becker 135.
2) Siehe gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien Teil II § 32.
3) Mehr sagt diese Formel nicht, insbesondere nicht, wie Becker 136 annimmt, daß der Reichsrat dem Gesetz selbst zugestimmt hat. Die Worte „mit Zustimmung des Reichsrats" beziehen sich nur auf die Verkündung und sollen ausdrücken, daß entweder die Einspruchsfrist verstrichen ist, oder der Reichsrat auf sein Einspruchsrecht verzichtet hat, sodaß der Verkündung kein Hindernis mehr im Wege steht. Diese ungenaue Ausdrucksweise erklärt sich geschichtlich: Ursprünglich wurden die Worte „nach Zustimmung" gebraucht, da nach dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt die Zustimmung des Staatenausschusses zum Erlaß des Getzes erforderlich war (§ 4 Abs. 2); vgl.

Ein allgemeines Verordnungsrecht wie der Bundesrat hat der Reichsrat nicht; nur in Einzelfällen ist seine Zustimmung erforderlich, nämlich auf den Gebieten, auf denen die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden obliegt, sowie bei Verordnungen über die Benutzung der Posteinrichtungen und den Bau, Betrieb und Verkehr der Eisenbahnen (1). Auch hier hat die spätere Entwicklung (2) die Rechte des Reichsrats erweitert und seine Zustimmung in einer Reihe weiterer Fälle eingeführt (3).

Die vollziehenden, verwaltenden und beaufsichtigenden Aufgaben des Bundesrats sollten grundsätzlich auf den Reichsrat übergehen, soweit die Verfassung nicht andere Organe damit beauftragte (4); dies ist z.B. geschehen durch die Einsetzung eines Staatsgerichtshofes, der auch für Streitigkeiten der Länder untereinander zuständig war (Art. 19). Auf der anderen Seite wurden dem Reichsrat aber auch neue Aufgaben übertragen. Die Verfassung selbst beruft ihn zur Mitwirkung bei der Errichtung von Beiräten für Post, Eisenbahnen und Wasserstraßen(5). Sodann wird der Reichsrat in einzelnen Fällen

---

etwa RGBl. 1919 S.199, 241, 257 (abweichend S. 245, 295, 353, 397). Nach Erlaß der Reichsverfassung wurden dann die Worte „nach Zustimmung" allmählich durch die Worte „mit Zustimmung" ersetzt; vgl. einerseits S. 1447, 1448, 1519, 1522, 1543, andererseits etwa S. 1437, 1491, 1527, 1530, 1540.

1) Art. 77, 88 Abs. 3 (ursprüngliche Fassung), 91.
2) Anschütz, Föderalismus 19, spricht allgemein von einer „entschieden reichsratfreundlichen Tendenz" der späteren Gesetzgebung.
3) Siehe die Zusammenstellung bei Held 53 ff.
4) § 3 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 - RGBl. 285 - in Verbindung mit Art. 179 RV.
5) Art. 88 Abs. 4 (ursprüngliche Fassung), 93, 98 RV.

schiedsrichterlich (1) und als Aufsichtsorgan tätig (2) und wirkt schließlich in einer großen Anzahl von Fällen bei der Besetzung von Stellen mit (3).

Wie die Bismarcksche Verfassung gibt auch die Weimarer Verfassung den Einzelstaaten weiterhin Einflußmöglichkeiten außerhalb des Vertretungsorgans. - Auch jetzt haben die Länder das Recht, durch eigene Bevollmächtigte auf den Reichstag einzuwirken (Art. 33). Wesentlich ausgestaltet hat die Weimarer Verfassung die Informationsmöglichkeiten der Länder; sie bestehen zum Teil innerhalb, zum Teil außerhalb des Reichsrats. Ganz allgemein bestimmt die Verfassung zunächst, daß die Reichsregierung den Reichsrat „über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden halten" solle. Zur Durchführung dieses Grundsatzes wird angeordnet, daß die Ausschüsse des Reichsrats bei der Beratung über „wichtige Gegenstände" zuzuziehen sind (Art. 67), sowie daß vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen und Verordnungen auch den Landesregierungen mitzuteilen sind (4).

---

1) §§ 155 Abs. 4, 156 Abs. 2 der Reichsabgabenordnung, §§ 50, 52, 59 Abs. 2, 60 Abs. 5 des Finanzausgleichsgesetzes; Schlußprotokoll zum Staatsvertrag über den Übergang der Staatseisenbahnen auf das Reich vom 31.3.1920 - RGBl. 773 ff. - zu § 37 Nr. 1.
2) § 6 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes; vgl. hierzu Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl, Tübingen 1923) 106 ff.
3) Vgl. die Zusammenstellung im Handbuch für das Deutsche Reich, herausgegeben vom Reichsministerium des Innern, 45. Jahrgang, Berlin 1931, S. 33/4.
4) Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien Teil II § 29 Abs. 2.

Die Art, in der die Weimarer Verfassung das Verhältnis des Reichs zu den Ländern zu regeln versucht, ist gekennzeichnet durch das Fehlen eines richtungweisenden Leitgedankens. Auf diesem Mangel beruht die verwickelte Ordnung des Einflusses der Länder auf die Reichswillensbildung. Auf der einen Seite wollte man den beherrschenden Einfluß, den die Länder unter der Bismarckschen Verfassung hatten, nicht wiederherstellen, auf der anderen Seite aber konnte man sie auch wieder nicht völlig von der Mitwirkung im Reich ausschließen. So versuchte man durch eine Reihe von Einzelbestimmungen einen Mittelweg zu finden.

In der Folgezeit ging der Streit zwischen den beiden sich gegenüberstehenden Auffassungen weiter. Zeit ihres Bestehens ist die Weimarer Verfassung Gegenstand von R e f o r m p l ä n e n gewesen.

Auf der einen Seite wird eine mehr oder weniger vollständige Rückkehr zu den Grundsätzen Bismarcks gefordert. Am weitesten geht in dieser Beziehung die (erste) Denkschrift der Bayrischen Regierung(1). Sie fordert für den Reichsrat fast völlige Gleichberechtigung mit dem Reichstag bei der Gesetzgebung. In allen Fällen soll die Zustimmung des Reichsrats erforderlich sein; nur bei Gesetzen, die der Initiative des Reichstags entspringen, soll die Zustimmung des Reichsrats durch einen Volksentscheid ersetzt werden können. Ferner soll die Zustimmung des Reichsrats zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen durch die Reichsregierung erforderlich sein. Schließlich soll der Reichsrat wieder ein Verordnungsrecht haben (2).

---

1) „Zur Revision der Weimarer Reichsverfassung" - abgedr. Bayerische Staatszeitung vom 5. Januar 1924 - B II.

2) Nicht so weit gehen andere Vorschläge, wie z.B.: H e l d, Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung. Referat für den Ausschuß der Länderkonferenz

Diesen Vorschlägen stehen andere gegenüber, die als letztes Ziel den Einheitsstaat erstreben. Soweit diese Vorschläge den Einheitsstaat rein durchführen, entfällt eine eigenpolitische Mitwirkung der zu Verwaltungsbezirken werdenden Länder. Soweit diese Vorschläge jedoch den Ländern noch einen gewissen eigenen Herrschaftskreis belassen, ist eine eigenpolitische Mitwirkung der Länder grundsätzlich noch möglich. Ein Teil dieser Vorschläge will den Reichsrat in der Gestalt, die ihm die Weimarer Verfassung gegeben hat, fortbestehen lassen und höchstens die Sonderbehandlung Preußens beseitigen (1). Andere Vorschläge dagegen gehen neue Wege. Sie wol-

---

(2. Unterausschuß), München 1929, S. 101;
S c h m i t t m a n n, Großpreußen oder Deutscher Volksstaat? (Schriften der Reichsarbeitsgemeinschaft Deutscher Föderalisten Heft 6), Köln 1930, S. 33;
Bilfinger, Föderalismus 50.
Anschütz, Föderalismus 29 ff. spricht auch von der Zustimmung des Reichsrates, will sie aber stets durch erhöhte Mehrheit im Reichstag oder durch Volksentscheid ersetzen lassen, sodaß in Wahrheit gar keine Abweichung von der Weimarer Verfassung vorliegt.

1) So etwa:
K o c h - W e s e r, Einheitsstaat und Selbstverwaltung, S. 24;
L o h m e y e r, Zentralismus oder Selbstverwaltung, Berlin 1928, S. 47;
K i t z, Reichsland Preußen, Düsseldorf 1927, S. 127 ff.;
H ö p k e r - A s c h o f f, Deutscher Einheitsstaat, Berlin 1928, S. 23;
Beschlüsse der L ä n d e r k o n f e r e n z 1 IV C - abgedr. Reich und Länder, Zeitschrift für die Entwicklung der Verfassung und Verwaltung in Deutschland, Berlin 1927 ff., 4.71 ff.

len den Reichsrat durch Vertreter der Berufsstände und der Selbstverwaltungskörperschaften erweitern oder gar ersetzen. Damit werden Gedanken aufgenommen, die in der deutschen Verfassungsentwicklung seit beinahe einem Jahrhundert immer wieder aufgetaucht waren, aber noch nie eine Verwirklichung gefunden hatten.

§ 6. Berufsstände und Selbstverwaltung (1).

Der Gedanke, den verschiedenen Berufszweigen, aus denen sich ein Volk zusammensetzt, Einfluß auf die Leitung des Staates zu gewähren, ist im Grunde ein demokratischer Gedanke. Handeln soll das Volk selbst, nur soll bei diesem Handeln die Gliederung in Berufe zur Geltung kommen. Wie eine Landkarte ein Abbild der Wirklichkeit ist, so soll, nach einem Vergleich Mirabeaus, eine berufsständische Vertretung die natürliche Gliederung des Volkes wiederspiegeln. In diesem Sinne wird schon während der französischen Revolution eine Mitwirkung der Berufsstände als Ergänzung der „atomistischen" Demokratie gefordert, die lediglich unverbundene Einzelmenschen kennt (2).

Für das Reich wird der berufsständische Gedanke zum ersten Mal von einzelnen Mitgliedern der Frankfurter Nationalversammlung nutzbar gemacht, hier jedoch von einem anderen Gesichtspunkt aus. Er trat hier nicht in Gegensatz zu einer „atomistisch" gewählten Volksvertretung, sondern zu dem vorgeschla-

---

1) Vgl. zum folgenden allgemein:
H e r r f a h r d t, Das Problem der berufsständischen Vertretung, Stuttgart und Berlin 1921.
T a t a r i n - T a r n h e y d e n, Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die Deutsche Wirtschaftsverfassung, Berlin 1922.

2) Herrfahrdt 20.

genen Staatenhause als Vertretung der Regierungen und Landtage. Die Einzelstaaten sollen nicht durch ihre „abstrakte Seite", die Staatsgewalt, vertreten werden, sondern in ihrer „Totalität", „in der Gesamtheit aller Bürger und ihrer Interessen"; es wird daher eine „nach den Ständen geordnete ständische Repräsentation" gefordert (1). Andere befürchten, daß das Staatenhaus in der vorgeschlagenen Form gänzlich von dem Willen der Fürsten (2) oder der wechselnden Mehrheiten in den Volkskammern abhängig werde (3); um dies zu verhindern, wollen sie eine Kammer aus Vertretern der höchstbesteuerten Grundbesitzer und Kaufleute als „stabiles Element" in die Verfassung einfügen.

Bismarck hat sich verschiedentlich mit dem Gedanken eines berufsständischen Aufbaues im Reich getragen (4). Er verfolgte dabei wieder mehr das Ziel, den Einfluß der Volksvertretung zurückzudrängen, jedoch nicht aus doktrinären, sondern aus rein praktischen Gründen. An Stelle der durch Parteiprogramme und Wahlrücksichten gebundenen Abgeordneten wollte er wirkliche Sachkenner an der Gesetzgebung beteiligen (5). - Im Jahre 1881 hatten sich diese Pläne Bismarcks zu einem formulierten Entwurf ver-

---

1) So der Abgeordnete Ahrens - Stenographischer Bericht (s. § 3) 6.4045 -.
2) So der Abgeordnete Gförer - ebenda 6.4043 f. -.
3) So der Abgeordnete v.Linde - ebenda 5.3848, 6.4047 -.
4) Herrfahrdt 58 ff.
5) Vgl. seine Äußerungen in „Gedanken und Erinnerungen", Kap. 1 II (Cottasche Ausgabe von 1898, 1.15/6), den Immodiatbericht an den Kaiser vom 10. September 1880 - abgedr. Goldschmidt, Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Berlin 1931, 280 -, ferner C u r t i u s, Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats, Heidelberg 1919, 45 ff.

dichtet (1). Es sollte ein Reichsvolkswirtschaftsrat aus etwa 125 Mitgliedern geschaffen werden, die nach dem Vorbild des preußischen Volkswirtschaftsrats (2) von den berufsständischen Vertretungen vorgeschlagen und vom Kaiser ernannt werden sollten. Dieser Rat sollte an der Gesetzgebung begutachtend beteiligt werden. Damit wurde ein drittes Organ in den Gang der Gesetzgebung eingeschaltet und dadurch in gewisser Hinsicht auch die Stellung des Bundesrates berührt. Dennoch war der Bundesrat bereit, diese Beschränkung in Kauf zu nehmen; nur in einem, den grundsätzlichen Charakter des Entwurfs nicht berührenden Punkt verlangte er eine Abänderung aus partikularistischen Beweggründen (3). - Der Entwurf scheiterte an dem Widerstand des Reichstages.

Bei den Beratungen über die Weimarer Verfassung tauchte der berufsständische Gedanke wieder in Verbindung mit der Vertretung der Einzelstaaten auf. Von verschiedenen Seiten wurde ihm eine gewisse theoretische Sympathie entgegengebracht, seine Durchführung jedoch im Augenblick für unmöglich gehalten, da keine umfassenden berufsständischen Vereinigungen vorhanden seien (4). - Außerhalb der

---

1) Curtius 22 f.
2) Verordnung vom 17. November 1880 - GS S.367 ff.-.
3) Die Verteilung der einzelnen Mitglieder auf die Einzelstaaten sollte nach der Bevölkerungszahl erfolgen; es war daher bei der begrenzten Zahl der Mitglieder notwendig, die kleinsten Staaten in wirtschaftlich zusammengehörige Präsentationsgruppen zusammenzufassen. Hiergegen wandte sich der Bundesratsausschuß für Handel und Gewerbe und verlangte für jeden Einzelstaat das Recht, mindestens ein Mitglied vorzuschlagen; Curtius 23, Goldschmidt 78.
4) So die Abgeordneten Dr.v.Delbrück, Dr.Kahl und Dr.Spahn - Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920, 336.122 f. -.

Nationalversammlung ging man wesentlich weiter. Hier wurde von marxistischer Seite eine mittelbar nach Betrieben und Berufen gewählte Vertretung gefordert, die entweder allein die höchste staatliche Gewalt inne haben sollte (1), oder sie nur mit einer nach der Kopfzahl gewählten demokratischen Volksvertretung teilen sollte (2). Eine Mitwirkung der Einzelstaaten fehlt vollkommen; anscheinend sollen sie als eigenpolitische Gewalten überhaupt fallen (3). In der Verfassung haben diese Vorschläge in sehr abgeschwächter Form ihren Niederschlag gefunden. Es wurde eine berufsständische Vertretung als drittes Organ begutachtend - ähnlich wie nach dem Bismarckschen Plan - an der Gesetzgebung beteiligt (Art. 165 RV).

Der Gedanke, S e l b s t v e r w a l t u n g s k ö r p e r s c h a f t e n Einfluß bei der Reichsleitung zu geben, taucht schon 1848 zugleich mit der berufsständischen Forderung auf. So will einer der oben genannten Vorschläge aus der Paulskirche an der Ersten Kammer auch Vertreter der Provinzialstände beteiligen, weil das gewünschte feste Element auch in dem „Provinzialgeist" enthalten sei(4). Dieser Gedanke wurde weiter verfolgt, auch als die berufsständischen Pläne gefallen waren: Es liegt ein späterer Antrag vor, nach dem es wenigstens der Landesgesetzgebung freigestellt werden sollte, den

---

1) So der Rätekongreß des Vorschlages der Unabhängigen Sozialdemokraten zum 2. Rätekongreß - Herrfahrdt 118 ff., Tatarin-Tarnheyden 152 f.-.
2) So die Kammer der Arbeit des Vorschlages der Mehrheitssozialisten - Herrfahrdt 121 ff., Tatarin-Tarnheyden 152.
3) So klar der Vorschlag der Unabhängigen (s.unter Nr.II); der Vorschlag der Mehrheitssozialisten spricht nur von „Ländern", das Ziel in dieser Hinsicht war aber wohl das Gleiche.
4) So der Abgeordnete Gförer a.a.O.

Teil der Staatenhausmitglieder, der nicht von den Regierungen ernannt wurde, durch die Provinzialvertretungen, statt durch die Landtage, wählen zu lassen (1). Ein anderer Antrag wollte diese Regelung für Österreich und Preußen obligatorisch einführen (2); dieser Antrag drang mit knapper Mehrheit durch (3). Welche Beweggründe hierbei mitgespielt haben, ist nicht ersichtlich. Möglicherweise war der Wunsch nach einer gewissen Lockerung des preußischen Staatsverbandes bestimmend; daß Österreich aus dem Reich ausscheiden werde, stand damals schon fest.

Die Beratungen über die Weimarer Verfassung knüpfen hieran an. Es wird vorgeschlagen, am Reichsrat bei der Gesetzgebung neben den einzelstaatlichen Vertretern auch Vertreter der Provinzen teilnehmen zu lassen, um „den heimatlichen Interessen Spielraum zu gewähren"(4). Später wird dieser Vorschlag auf Preußen, Bayern und Deutsch-Österreich beschränkt, da hier die Provinzen vorzugsweise auf den Gebieten tätig werden, die zur Zuständigkeit des Reichs gehören (5). Schließlich wird die Vertretung der Provinzen für Preußen allein angeordnet, jetzt aber nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern bei der gesamten Tätigkeit des Reichsrats. Die Bestellung der Provinzialvertreter wird dabei nicht mehr den Provinziallandtagen, sondern den Provinzialverwaltungen übertragen. Dieser Änderung legte man keine große Bedeutung bei, da die Provinzen parlamentarisch verwaltet werden sollten. Das letz-

---

1) Minoritätserachten zum Bericht des Verfassungsausschusses zur zweiten Lesung (§ 95) - abgedr. Sten. Bericht 8.5785 -.
2) Abgedr. Sten. Bericht 8.6018.
3) Siehe Sten. Bericht 8.6027.
4) Antrag Dr. v.Delbrück - Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung - 336.121 f. -.
5) So der Abgeordnete Koch - ebenda 148 -.

te Ziel dieser Beteiligung der preußischen Provinzen war wohl ebenfalls die Auflösung, oder wenigstens Auflockerung des preußischen Staatsverbandes (1).

Die Vorschläge zur R e f o r m der Weimarer Verfassung verbinden nun diese beiden Forderungen. Sowohl die Berufsstände, wie die Selbstverwaltungskörperschaften - worunter jetzt nicht nur die Provinzen, sondern auch die unteren Verbände bis herab zu den Gemeinden verstanden werden - sollen im Reichsaufbau berücksichtigt werden. Diese Vorschläge wenden sich in gleicher Weise gegen den Reichsrat wie gegen den Reichstag, da beide nicht mit dem Grundsatz einer möglichst unmittelbaren Demokratie vereinbar seien. Im Reichsrat insbesondere komme, so wird ausgeführt, nur der Wille der unorganisch gebildeten und untereinander sehr verschieden großen Länder zum Ausdruck; es sei viel natürlicher, statt dessen den Berufszweigen Einfluß einzuräumen; wenn man aber die einzelnen Reichsteile berücksichtigen wolle, so sei es durch nichts gerechtfertigt, große Provinzen fast ganz auszuschließen zu Gunsten winzig kleiner Länder, die nur auf Grund historischer Zufälligkeiten als Staaten erhalten geblieben wären (2).

Von dieser Grundlage aus wird eine gänzliche Umgestaltung der Stellung des Reichsrats gefordert. Am weitesten gehen in dieser Hinsicht die Entwürfe, die Reichsrat und Reichswirtschaftsrat durch ein einziges Organ ersetzen wollen. Dieses soll bei der Gesetzgebung gleichberechtigt mit dem Reichstag

---

1) Der Abgeordnete Koch hatte bei dieser Gelegenheit die Hoffnung ausgesprochen, daß in Preußen die Dezentralisation noch weitere Fortschritte machen werde.

2) In diesem Sinne spricht ein Vorschlag der „Kölnischen Volkszeitung" von 1927 - Bund zur Erneuerung des Reichs 157 - von einem „geläuterten föderalistischen Prinzip".

mitwirken und in der Verwaltung die Befugnisse des bisherigen Reichsrates haben. Bei der Bildung dieses Organs werden die Länder (Landesregierungen), beruflichen Vertretungen und Selbstverwaltungskörperschaften in verschiedenartiger Weise beteiligt(1).

In anderer Weise geht der Bund zur Erneuerung des Reichs vor. Er will die Mitglieder des Reichsrats zum Teil durch die Landesregierungen, zum Teil durch den Reichswirtschaftsrat wählen lassen und stellt zur Erwägung, daneben auch dem Reichspräsidenten und dem Reichstag ein Ernennungsrecht zu geben, um auch die kulturellen Kräfte und die Selbstverwaltung zu erfassen. Dieser Reichsrat soll jedoch nur bei der Gesetzgebung mitwirken, und auch hier nur in der beschränkten Weise, wie nach der Weimarer Verfassung. Für die Verwaltungsaufgaben soll der bestehende Reichsrat als reine Vertretung der Länder bestehen bleiben (2). - Diese Teilung

---

1) A p e l t, Vom Bundesstaat zum Regionalstaat (Der deutsche Einheitsstaat 1), Berlin 1927, S. 54: Wahl durch den Landtag, auf Vorschlag oder nach Gehör der öffentlichen Körperschaften und größeren Interessenverbänden.
F r i e l i n g h a u s, Der dezentralisierte Einheitsstaat (ebenda 2), Berlin 1928, S.46: Wahl durch den Landtag, der seinerseits wieder zu einem Drittel von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gewählt wird.
F r i e l i n g h a u s, Das Zweikammersystem („Reich und Länder") 3.86 ff.), S.95: Wahl zum Teil durch den Landtag, zum Teil durch die Berufsstände.
S c h i f f e r, Die neue Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1932, S.37 (Art.19): Wahl zum Teil durch die Landesregierung, zum Teil durch die Gemeinden, Gemeindeverbände und die Organisationen des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebens.

2) So die beiden Schriften des Bundes „Reich und

zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben, die schon 1919 vorgeschlagen war (1), erstrebt auch Graf Westarp, nur daß er Gleichberechtigung mit dem Reichstag bei der Gesetzgebung, also die Stellung einer „Ersten Kammer" verlangt. Diese Erste Kammer soll unmittelbar aus der territorialen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung hervorgehen.(2)

§ 7. Die Lösung Adolf Hitlers (3).

Alle Vorschläge, die den Reichsrat durch eine Vertretung der Berufsstände und Selbstverwaltungskörperschaften ersetzen wollten, scheiterten, weil sie das politische Kräfteverhältnis verkannten. Sie übersahen, daß die einzelstaatlichen Regierungen noch tatsächliche Machtfaktoren bildeten, die sich

---

Länder" (Berlin 1928) 51, 70 ff., und „das Problem des Reichsrats" (Berlin 1930). Leitsätze III/4, 5, ferner Seite 50 ff., 70 ff.

1) Siehe oben Seite 94.

2) Graf Westarp, Reichsrat und Oberhaus (Deutsche Juristenzeitung 1933. 203 ff.), 209.

3) Vgl. zum Folgenden allgemein:
A d o l f H i t l e r, Mein Kampf, 23. Auflage, München 1933.
B o e l l i n g, Die staatsrechtliche und staatspolitische Bedeutung des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches (Reich und Länder 1934, 39 ff.).
K o e l l r e u t t e r, Die nationale Revolution und die Reichsreform (Das Recht der nationalen Revolution 6), Berlin 1933.
N i c o l a i, Der Neuaufbau des Reiches nach dem Reichsreformgesetz vom 30. Januar 1934 (Das Recht der nationalen Revolution 9), Berlin 1934.
S c h m i t t, Das Reichsstatthaltergesetz (Das Recht der nationalen Revolution 3), Berlin 1933.

nicht freiwillig ausschalten ließen (1). Die Berufsstände dagegen und die Selbstverwaltung, die man statt der Länder an der Reichsleitung beteiligen wollte, stellten noch keine wirklichen Machtfaktoren dar. Wohl bestanden auf einzelnen Gebieten Interessentenvereinigungen; eine einheitliche Zusammenfassung aller Berufe und aller Selbstverwaltungskörperschaften, die allein als Träger eines Organs im Reichsaufbau in Betracht gekommen wäre, hätte erst geschaffen werden müssen.

Adolf Hitler ging auf einem anderen Weg vor. Er schuf zuerst eine politische Kraftquelle in Gestalt der einheitlichen, allein auf dem deutschen Volk aufbauenden nationalsozialistischen Bewegung. Diese Bewegung war dann im Stande, die Macht im Staat zu übernehmen und an die Stelle der bisher herrschenden Machtfaktoren - Parteien, Interessengruppen und einzelstaatliche Regierungen - zu treten.

Der oberste Grundsatz des nationalsozialistischen Staatsaufbaues besteht darin, daß jede Entscheidung nur von einer Stelle, dem verantwortlichen Führer, getroffen wird (2). Für den Einfluß der Länder ergibt sich hieraus zunächst, daß die Länder keinerlei entscheidende, sondern höchstens nur noch eine beratende Mitwirkung bei der Bildung des Reichswillens haben können.

Darüberhinaus mußte der Reichsrat jeden Charakter einer Vertretung eigenpolitischer Gewalten verlieren. Nach der Staatsauffassung des Nationalsozialismus ist der Staat niemals Selbstzweck, sondern

---

1) Der Wille zur Staatlichkeit trat deutlich hervor auf der sog. Länderkonferenz des Jahres 1928; s. Becker, Föderalistische Tendenzen 184 f.; die Einzelarbeit des von der Konferenz eingesetzten Ausschusses beschäftigte sich allerdings im wesentlichen nur mit der Zuständigkeitsregelung zwischen Reich und Ländern; vgl. „Reich und Länder" 4.71 ff.

2) Adolf Hitler 501 f.

er hat die Form zu bilden, innerhalb deren sich das Leben der Nation entfalten kann (1). Da es nun nur eine deutsche, keine preußische, bayerische oder schaumburg-lippische Nation gibt, hat allein das Reich eine Daseinsberechtigung als staatliche Organisation. Die Länder können nicht mehr Mittelpunkte eigener Politik sein. Ihnen fällt lediglich die Rolle abhängiger Untergliederungen zu, die sich höchstens noch auf kulturellem Gebiet betätigen können (2).

Diesen Grundsätzen entsprechend wurde der Abbau der eigenpolitischen Gewalt der Länder sofort nach der nationalsozialistischen Revolution in Angriff genommen und schrittweise durchgeführt. Vorbereitende Maßnahmen waren zunächst die beiden Verordnungen vom Februar 1933 (3) und das „Erste Gleichschaltungsgesetz" (4). Es folgte dann das „Zweite Gleichschaltungsgesetz (5)", das den Ländern eine Reihe wichtiger Hoheitsrechte nahm. Konnte es zweifelhaft sein, ob die Länder nach diesem Gesetz noch eine eigenpolitische Gewalt besaßen (6), so ging

---

1) Adolf Hitler 645. 2) Adolf Hitler 646 ff.
3) Für Preußen die Verordnung vom 6. Februar 1933 - RGBl.I 43 -, für die übrigen Länder die Verordnung vom 28. Februar 1933 - RGBl.I 83 -.
4) Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933 - RGBl.I 153 -.
5) Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 - RGBl.I 173 - (sog. Reichsstatthaltergesetz).
6) Verneint von:
Koellreutter 11,
Sommermann, Der Reichsstatthalter, 1933 (Diss. Erlangen), 54 ff.,
Wolff, Die neue Regierungsform des Deutschen Reichs (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 104), Tübingen 1933, S. 11 f., 41;
Jellinek, Verfassungsneubau („Reich und Länder"

das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches (1) den letzten Schritt. Das Reich übernahm alle Hoheitsrechte der Länder.

Die Mitwirkung eigenpolitischer Gewalten an der Leitung des Reichs hatte damit aufgehört.

Als beratende Versammlung von Vertretern der Verwaltung wäre der Reichsrat jedoch noch weiterhin denkbar gewesen, etwa entsprechend dem Reichstag des frühen Mittelalters, bevor sich Landesherrschaften gebildet hatten. Die leere Form des Reichsrats hätte mit einem neuen Inhalt erfüllt werden können. Im Einzelfall hat auch der Führer und Reichskanzler die Amtsträger der Länder mehrfach zur Beratung um sich versammelt. Wenn es trotzdem zur Auflösung des Reichsrats durch das Gesetz vom 14. Februar 1934 (2) kam, so wird der Grund hierfür in erster Linie darin zu suchen sein, daß die gegenwärtige Gestalt und Organisation der Länder in absehbarer Zeit neu geordnet werden wird.

Es ist hier nicht der Ort, die endgültige Regelung des Verhältnisses zwischen dem Reich und den künftigen Untergliederungen zu behandeln. Nach den bisherigen Äußerungen maßgeblicher Stellen kann jedoch soviel gesagt werden, daß diese neuen Untergliederungen, wenn überhaupt, so nur beratend an der Reichsleitung beteiligt werden können. Ihr Ein-

---

1933, 139 ff.), 133;
Schultze-Plotzius, Fragen zur Reichsreform (ebenda 196 ff.), 197;
Junck, Nochmals das Reichsstatthaltergesetz (Deutsche Juristenzeitung 1933.795 ff.), 797;
Zschucke, Auf dem Wege zur Verfassung des Dritten Reichs (ebenda 997 ff.), 999;
Tatarin-Tarnheyden, Verfassungsneubau zum völkischen Rechtsstaat (ebenda 1224 ff.), 1226;
bejaht von Nicolai 46 f., Boelling 41 f.

1) Vom 30. Januar 1934 - RGBl. I 75 -.
2) RGBl. I 89.

fluß hierbei wird durch die gleichgeordnete Mitwirkung anderer Kräfte, vor allem der Berufsstände ergänzt, daher beschränkt sein.

L e b e n s l a u f.

Ich, Hans Wilhelm Alexander Riese, bin am 3. August 1910 zu Frankfurt a.M. als Sohn des Magistratsbaurats i.R. Johannes Riese und seiner Ehefrau Frieda, geb. Wolff, geboren. Von 1917 bis 1920 besuchte ich die Vorschule des Wöhler-Realgymnasiums und von 1920 bis 1929 das Lessing-Gymnasium hier, wo ich die Reifeprüfung bestand.

Im Sommersemester 1929 begann ich an der Universität Frankfurt a.M. das Studium der Rechtswissenschaft. In den darauffolgenden Semesterferien war ich 2 Monate lang bei der Frankfurter Bank hier als Volontär tätig. Hierauf setzte ich im Wintersemester 1929/30 mein Studium fort und belegte 3 Semester in Freiburg, ein Semester in Königsberg und sodann 2 Semester wiederum an der hiesigen Universität.

Am 7. April 1933 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung und wurde am 9. Mai 1933 zum Referendar ernannt. Seitdem stehe ich im Vorbereitungsdienst. Ich war während dieser Zeit bei dem Amtsgericht Bad Homburg v.d.H., bei dem Landgericht, dem Amtsgericht und der Staatsanwaltschaft hier und bei Herrn Rechtsanwalt Dr. Auffenberg hier beschäftigt. Zur Zeit bin ich dem hiesigen Amtsgericht überwiesen.

Herrn Professor Dr. Giese bin ich für viele Anregungen und wertvolle Hilfe bei dieser Arbeit zu besonderem Dank verpflichtet.

Frankfurt a.M., am 6. Juni 1935.

Hans Riese.